

VIII CONGRESO ESTATAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES

Ponencias y
Comunicaciones
Oficiales

*Trabajo Social en el
Cambio de Milenio*

2



SEVILLA
7, 8 y 9 Noviembre 1996

**PONENCIAS
Y
COMUNICACIONES
OFICIALES**

CE
8

**VIII CONGRESO ESTATAL
de
Diplomados en Trabajo Social
y
Asistentes Sociales**

Trabajo Social en el Cambio de Milenio
Sevilla, 7, 8 y 9 de Noviembre de 1996

Consejo General de Colegios Oficiales
de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales

Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social
y Asistentes Sociales de Sevilla

R.16-I

**Esta edición ha sido posible gracias a la Dirección General de Acción e Inserción Social de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.*

Edita: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Sevilla.
Avenida San Francisco Javier, nº 9. 41018-Sevilla.

Maquetación e Impresión: RUIZ MELGAREJO - SEVILLA

Depósito Legal: SE - 1.905 - 96

ÍNDICE GENERAL

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| 1. Presentación | 7 |
| 2. Introducción | 9 |
| 3. Saluda | 10 |
| 4. Agradecimientos | 11 |
| 5. Organización | 12 |
| 6. Ponencia I: | 15 |
| ● "Tendencias de las Políticas Socioeconómicas y su repercusión en el Trabajo Social" | 17 |
| <i>Ponente: M^a Dolores Wenger de la Torre</i> | |
| ● Comunicaciones Oficiales a la Ponencia I: | |
| ● "Repercusión de las Políticas Socioeconómicas en la formación de los Trabajadores Sociales" | 63 |
| <i>Margarita Pardo Alfaro</i> | |
| ● "Los Derechos Sociales en el Sistema Público de Servicios Sociales" | 91 |
| <i>Xavier Pelegrí i Vianya</i> | |
| ● "Repercusión de las Políticas Socioeconómicas en la Organización de los Servicios de Bienestar" | 121 |
| <i>M^a Jesús Brezmes Nieto</i> | |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| 7. Ponencia II: | 137 |
| <ul style="list-style-type: none"> ● "El Trabajo Social en las Sociedades complejas en el contexto de una modernidad en crisis" 139 <i>Ponente: Paz Méndez-Bonito Zorita</i> ● "El Trabajo Social y la Educación Universitaria. Una perspectiva desde los EE.UU. en el contexto posmodernista" 149 <i>Ponente: Emilia Martínez-Brawley</i> ● Comunicaciones Oficiales a la Ponencia II: <ul style="list-style-type: none"> ● "Ética y Trabajo Social" 169 <i>Paloma de las Morenas Travesado</i> ● "Metodología y Técnicas avanzadas del Trabajo Social" 189 <i>Cristina Villalba Quesada</i> | |
| 8. Ponencia III: | |
| <ul style="list-style-type: none"> ● "El Trabajo Social en los Procesos de Integración y de Exclusión" 215 <i>Ponente: Nieves Alonso Ortiz</i> ● Comunicaciones Oficiales a la Ponencia III: <ul style="list-style-type: none"> ● "Los Servicios Sociales Comunitarios como base para la cobertura de las necesidades sociales" 257 <i>Jorge Sánchez Bellido</i> ● "La Economía Social como instrumento de lucha contra la exclusión" 293 <i>Paloma Goñi Ruiz</i> ● "La iniciativa social en la lucha contra la exclusión" 303 <i>José Luis Sarasola Sánchez Serrano</i> | |

PRESENTACIÓN DEL CONSEJERO DE ASUNTOS SOCIALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Como Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía me cabe el honor de presentar este conjunto de textos, fruto del trabajo técnico de profesionales del Trabajo Social, que pretenden profundizar en el conocimiento científico de la problemática social que se genera en el marco del Estado español y en el perfeccionamiento del instrumento profesional denominado Trabajo Social.

El Trabajo Social como disciplina se distingue tanto por su específica mirada de la realidad social como por su implicación en la transformación social a través de la intermediación profesional.

Desde la Junta de Andalucía tenemos el compromiso firme de avanzar en el proceso de atención de las necesidades de los colectivos más desprotegidos de la población, en pro de la eliminación de las causas que originan las desigualdades y la lucha en favor de las políticas de igualdad.

Se puede hablar ya en Andalucía de una pequeña historia de coincidencias e interrelaciones entre la Junta de Andalucía y los profesionales del Trabajo Social. En este sentido, los Servicios Sociales Comunitarios han contribuido a perfilar la figura de los Trabajadores Sociales en Andalucía como referentes técnicos en los programas y proyectos de Servicios Sociales.

El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía precisa del quehacer técnico de los profesionales del Trabajo Social como intermediadores entre las necesidades y las prestaciones y recursos del Sistema.

Nuestro esfuerzo para combatir los fenómenos derivados de la exclusión social supone un reto que asumimos, sabiendo que coincidiremos en el camino con los deseos de la sociedad civil en su conjunto, con los profesionales de los Servicios Sociales y específicamente con los Diplomados en Trabajo Social.

Informar técnicamente, intermediar, relacionar, provocar cambios personales y grupales, incidir en el desarrollo comunitario, conjugar las necesidades y recursos supone una cualificación profesional que encaja específicamente en el perfil de los Diplomados en Trabajo Social, que deben contribuir no sólo a la gestión, sino a la planificación de los Servicios Sociales de Andalucía.

Si la preocupación por la problemática social debe ser tarea de toda la sociedad, los Poderes Públicos y los sectores más especializados en el estudio y transformación de los fenómenos que la generan deben comprometerse más si cabe para alcanzar objetivos conjuntamente.

No me cabe más que ofrecer, desde la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, mi colaboración y disposición personal para desarrollar las actividades que el Trabajo Social tiene encomendadas.

ISAÍAS PÉREZ SALDAÑA
CONSEJERO DE ASUNTOS SOCIALES

VIII CONGRESO ESTATAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES

INTRODUCCIÓN

La celebración del VIII Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, al facilitar el encuentro a los profesionales de todo el Estado español, propicia un privilegiado espacio para el análisis, la reflexión y el debate sobre las necesidades sociales -en continuo cambio- y la función del Trabajo Social.

La publicación que presentamos en dos volúmenes, refleja el esfuerzo previo realizado desde el punto de vista técnico para potenciar la información y el intercambio de ideas.

En el primer volumen, *Ponencias y Comunicaciones Oficiales* se tratan, en línea con los objetivos enunciados en el programa, aquellos temas que hemos considerado prioritarios para el desarrollo del Trabajo Social en estos últimos años del milenio: tendencias de las políticas socioeconómicas y su repercusión en el Trabajo Social, el Trabajo Social en las sociedades complejas y el Trabajo Social en los procesos de integración y exclusión. Temas que puedan dar lugar a propuestas de futuro, teniendo en cuenta los cambios sociales, demográficos, económicos y políticos que se suceden de forma vertiginosa.

La respuesta de los profesionales a la petición de comunicaciones libres ha sido muy elevada, por lo que, valorando positivamente el significado de esta aportación, el Comité Científico ha optado por ofrecer la posibilidad de que todas ellas puedan ser expuestas oralmente y sean objeto de debate en el Congreso. No obstante, considerando los condicionantes de este Comité para su publicación, en el segundo volumen se recoge un número inferior al de presentadas.

Esperamos que esta publicación, por el interés de sus contenidos, contribuya a la reflexión y participación en un debate enriquecedor para todos y que, al finalizar el Congreso, hayamos conseguido aumentar nuestro bagaje profesional y, lo más importante, nos sintamos parte de una profesión que avanza cada vez con mayor fuerza y seguridad.

El Comité Científico

**EL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS
EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES**

Y

**EL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL
Y ASISTENTES SOCIALES DE SEVILLA**

SALUDAN

y dan la bienvenida a los asistentes al

VIII CONGRESO ESTATAL DE LA PROFESIÓN

El Comité Organizador os desea que durante los días 7, 8 y 9 de noviembre, sintáis todo el calor, la alegría y el aroma que nuestra ciudad os ofrece.

Felizmente, el Congreso abre sus puertas y es un exponente del esfuerzo colectivo de todos los Trabajadores Sociales de España.

El contenido de esta edición permitirá que reflexionemos sobre los avances del Trabajo Social al finalizar el segundo milenio y profundizar en el papel que la profesión de Trabajo Social debe asumir en los próximos años.

Sería nuestro deseo que este Congreso en el que tanto empeño e ilusión hemos puesto satisfaga vuestras expectativas; nuestra felicitación, pues, a todos los participantes y congresistas.

El capítulo de agradecimientos con ser extenso no refleja en verdad cuanto tenemos que corresponder a tantas deferencias tenidas en personas e instituciones.

A todos por vuestra inestimable presencia, muchísimas gracias.

EL COMITÉ ORGANIZADOR DEL VIII CONGRESO
ESTATAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL
Y ASISTENTES SOCIALES

AGRADECIMIENTOS

El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Sevilla, agradecen la colaboración de:

- Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.
- Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Asuntos Sociales.
- Diputación Provincial de Sevilla. Área de Asuntos Sociales.
- Dirección General de Asuntos Sociales del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- El Monte de Piedad Caja de Huelva y Sevilla.
- Fundación el Monte.
- Firma Quattro Trabajo Social, S. L.
- Iberia.
- Aviaco.
- Renfe.
- AVE
- FOAM
- Patronato Provincial de Turismo de Sevilla.
- Compañía Europea de Seguros, S. A.
- Coca-Cola.

ORGANIZACIÓN

PRESIDENTA DEL CONGRESO

Carmen Guerra Muñoyerro
Presidenta del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales

COMITÉ DE HONOR

Presidencia: Su Majestad La Reina Doña Sofía

Excmo. Sr. D. Manuel Chaves González
Presidente de la Junta de Andalucía
Excmo. Sr. D. Javier Arenas Bocanegra
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Excmo. Sra. Doña Soledad Becerril Bustamante
Alcaldesa de Sevilla
Excmo. Sr. D. Alfredo Sánchez Monteseirín
Presidente de la Diputación Provincial de Sevilla
Excmo. Sr. D. Miguel Florencia Lora
Rector Magnífico de la Universidad de Sevilla
Ilma. Sra. Doña Eilis Walsh
Vicepresidenta de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales para la Región Europea

COMITÉ CIENTÍFICO

Presidenta: M^º Dolores Delgado López
Vicepresidenta del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales

Vocales:

Montserrat Castanyer Vila
Ana Díaz Perdiguero
Esperanza Esteve i Ortega
José Luis Malagón Bernal
Mayte Míguez San Román
Elena Suárez Mariscal

COMITÉ ORGANIZADOR

Presidenta: Rocío Álvarez Navarro
Presidenta del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Sevilla

Vicepresidenta: M^º Angeles Llerena Gómez
Secretaria: Urbina Aguilar Raposo
Tesoreras: Purificación Soto Martín y M^º del Carmen Gil del Pino
Vocal de Enlace con el Comité Científico: Teodoro García Pérez
Vocal de Coordinación con los Colegios Oficiales: Esperanza Álvarez Navarro
Vocal de Prensa y Protocolo: Elena Tejedor de Santamaría
Vocal Adjunto de Prensa y Protocolo: M^º José Tinoco Rodríguez

DELEGADOS DE LOS COLEGIOS OFICIALES

Alicia Martínez de Bujo
Colegio de ÁLAVA

Patricia Valles Valentín
Colegio de ALICANTE

Pilar Gallego González
Colegio de ALMERÍA

Ana Hernando Rica
Colegio de ARAGÓN

Pilar Pando Lobo
Colegio de ASTURIAS

Blanca Isaura Mañoso Gómez
Colegio de ÁVILA

M^º Isabel Delgado Parrilla
Colegio de BADAJOZ

Silvia Alcalde de Santa Teresa
Colegio de BURGOS

Oscar Tena García
Colegio de CÁCERES

Gloria Bestard Rodríguez
Colegio de CÁDIZ

Luis Fernando González Fernández
Colegio de CANTABRIA

Lidia Bonachi Sales
Colegio de CASTELLÓN

Margarita López Reboledo
Colegio de CATALUÑA

M^º Dolores Pérez Gómez
Colegio de CÓRDOBA

Concepción Rancoño Osorio
Colegio de GALICIA

M^º Teresa Villasanta Fernández
Colegio de GRANADA

Asunción Berasategui Otegui
Colegio de GUIPÚZCOA

Flora Pereira de la Torre
Colegio de HUELVA

Juan Pérez Billar
Colegio de JAÉN

M^º Concepción de la Varga Fernández
Colegio de LEÓN

M^º Victoria Molina Sánchez
Colegio de MADRID

M^º Teresa Manzanares Ramos
Colegio de MÁLAGA

M^º Carmen Carrión María
Colegio de MURCIA

Socorro Lasarte Alberro
Colegio de NAVARRA

Marina Sánchez García
Colegio de PALENCIA

Lisbel García del Pinal
Colegio de LAS PALMAS

Ascensión Zurrón España
Colegio de SALAMANCA Y ZAMORA

Esperanza Álvarez Navarro
Colegio de SEVILLA

M^º Begoña Martínez Ridruejo
Colegio de SORIA

Diego Alfonso Guillermo
Colegio de TENERIFE

M^º Josefa Ferruz
Colegio de VALENCIA

Emilio Bautista Soto
Colegio de VALLADOLID

Adoración del Cerro Ruiz
Colegio de VIZCAYA

PONENCIA I

**TENDENCIAS DE
LAS
POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS
Y SU REPERCUSIÓN
EN EL TRABAJO SOCIAL**

M^o. Dolores Wenger de la Torre
Diplomada en Trabajo Social
Profesora Titular de la Escuela Universitaria
de Trabajo Social. Universidad de Sevilla

"Obra de tal modo que tomes a la humanidad, en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un final al mismo tiempo y nunca meramente como un medio"

Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*.

"Quizá el siglo XXI pueda inaugurarse en este planeta con un recuerdo respetuoso hacia todos aquellos que en los siglos precedentes se rebelaron contra una jerarquía, unos valores o un mercado que sólo enmascaraba la explotación del hombre por el hombre"

D. Anisi, *Creadores de escasez*.

INTRODUCCIÓN

Nuestra actividad como individuos queda regulada por tres sistemas: el mercado, cuyo lenguaje son los precios, la jerarquía con sus órdenes, y los valores con su persuasiones.

El poder jerárquico se sustenta en la autoridad y en última instancia en la fuerza. El poder valorativo se sustenta en el respeto y en última instancia en la convicción. El poder del mercado se sustenta en la capacidad de compra y en última instancia en el dinero.

La mezcla de estos tres sistemas está siempre presente en cualquier sociedad que no sea un caos. Pero la proporción en que lo estén ni es inocua para la sociedad ni viene dada. Es el resultado de una lucha por el poder entre ellos y quien lo detenta.

Los cambios sociales, independientemente de cómo se originen, siempre significan una alteración de ese retículo de persuasiones, precios y órdenes que cubren, configuran y relacionan a las organizaciones.

El desempleo, la marginación, la inflación, la pobreza, son el resultado de una mezcla concreta de jerarquía, de mercado y de valores (Anisi, 1995).

Este trabajo pretende exponer cómo en los países industriales del mundo occidental en que vivimos, una concreta mezcla de los tres sistemas ha configurado la sociedad de nuestro tiempo y las consecuencias sociales de la misma.

Pero es difícil entender la crisis de nuestro mundo actual y los profundos cambios que la sustentan o la acompañan, sin compararla con el mundo del que venimos, con la sociedad que surgió a partir de la II Guerra Mundial y que es la que hoy se cuestiona. Por ello, esbozaremos en primer lugar ese mundo levantado en los años cuarenta. Así podremos dilucidar con mayor conocimiento de causa cuáles son los problemas que afrontamos hoy y la manera en que queremos resolverlos, con el objetivo de encauzar el futuro que deseamos.

Para la profesión del Trabajo Social la comprensión de estos fenómenos es clave, pues, inserta como está en ellos, sólo una visión profunda de los mismos le permitirá actuar en cada momento con racionalidad y optimizando su esfuerzo, dentro del margen de maniobra que estas realidades socioeconómicas le permitan, para conseguir sus objetivos y valores de fomentar el bienestar del ser humano dentro de una sociedad concreta y potenciar su realización.

Desconocer los ritmos de cambio de las sociedades en que vive, llevaría al Trabajo Social a la pérdida de autonomía frente a los intereses políticos, económicos e ideológicos de cada momento, y en definitiva, a la inutilización de sus esfuerzos y la desvirtuación de sus fines.

1. Los antecedentes del Estado de Bienestar.

Si entendemos por Estado de Bienestar, entre las muchas conceptualizaciones posibles, el compromiso del sector público con el pleno empleo, la cobertura universal de servicios sociales y la garantía de unos ingresos mínimos a todo ciudadano (Mishra, 1989), esta forma de organización político-social que nace consolidada en los años cuarenta de nuestro siglo, lo hace después de múltiples y azarosos ensayos de reforma social que tienen raíces seculares.

En los albores de la Edad Moderna, a principios del siglo XVI, más de sesenta ciudades europeas pusieron en marcha un sistema municipal de ayuda a los pobres, que es la primera ilustración notable de ayuda a los pobres, que es la primera ilustración notable de la intervención del Estado en el ámbito social (García Cotarelo, 1986 y Birnie, 1977). Las Leyes de Beneficiencia fijarán esta primera intervención estatal, por el momento, en favor sólo de los pobres. Y Juan Luis Vives las abanderará en su famoso tratado "*Del socorro de los pobres*".

La causa: las prósperas ciudades de un siglo expansivo como el XVI se ven desbordadas por oleadas de mendigos y vagabundos procedentes del campo. Y es que, a través del tiempo, se han ido produciendo en Europa, independientemente de épocas de

crisis o de crecimiento, fenómenos de diferenciación socioeconómica que han dividido el espacio especial en dos segmentos, el integrado y el marginado. Consecuentemente, se ha producido una pobreza estructural que ha afectado a amplias zonas de la población (Lis y Soly, 1984). Pobreza no exclusivamente debida, según planteamientos neomalthusianos, a un "fenómeno natural", propia de una "sociedad de escasez", caracterizada por el retraso tecnológico y la tendencia al crecimiento demográfico incontrolado.

Las políticas económicas de las monarquías y los sistemas económicos impuestos en el campo ["enclosures" o cercamientos en Inglaterra, la Mesta en España o la aparcería en Francia], expulsaban a los campesinos de sus tierras o los empobrecían, dejándoles sólo la salida de la "emigración" a las ciudades.

Los datos sobre la pobreza a través de los siglos son contundentes: en torno a un 40% de la población entre los siglos XI y XIII (Lis y Soly, 1984); entre el 50 y el 70 % viven por debajo del umbral de la pobreza en los siglos XVI y XVII (Wolf, 1989); para finales del XVIII, el 40% (Soboul, 1970). La indigencia era, en todas partes, el destino de uno de cada dos pobres.

En el debate histórico actual prevalece la opinión de que el empobrecimiento absoluto de amplias capas de la población va unido, como condición inexcusable, a la primera acumulación de capital, la del capitalismo comercial del XVI, así como también es causa de la acumulación producida en las primeras etapas del capitalismo industrial (Geremek, 1989 y Wolf, 1989).

Esta realidad y esta interpretación parecen venir confirmadas hoy por instituciones libres de toda sospecha como la ONU, que en su *Informe sobre la situación social en el mundo de 1993*, afirma que "la causa última de la pobreza... está basada en un concepto utilitarista de la persona y en una filosofía de la desigualdad... La explotación de los más débiles y la marginación de los menos útiles, así como la justificación ideológica de las posiciones sociales dominantes, son la verdadera explicación causal de la pobreza" (ONU, 1993).

La respuesta de los poderes públicos en estas reformas municipales recogidas por las Leyes de Pobres fue ambigua: mitad asistencialista (dirigida a los pobres no aptos para el trabajo), mitad duramente represiva (prohibición de mendigar y trabajo obligatorio para los aptos, con durísimos castigos para los infractores, que iban desde el exilio hasta la pena de muerte).

Las revoluciones burguesas de finales del XVIII y principios del XIX produjeron profundos cambios políticos, pero mantuvieron relativamente estable el régimen de propiedad (Hampson, 1974 y Fernández, 1979). Así, y tras la revolución industrial, el siglo XIX verá como la política social extiende su tutelaje de los pobres a los grupos más débiles: el proletariado industrial con sus durísimas condiciones de trabajo y de vida, recogidas en informes gubernamentales. El objetivo ahora era la gestión de este mercado de trabajo con las leyes de fábrica y, ya a final del siglo, con los primeros seguros sociales

nacidos de la mano del canciller alemán Bismarck y sus intereses políticos: dominio del Parlamento y lucha contra el partido socialdemócrata. Serán estos primeros seguros de los años 80 del XIX (enfermedad, vejez, accidentes de trabajo), limitados e insuficientes, pero entendidos ya como un derecho, los que son considerados por muchos autores como el origen del Estado de Bienestar.

2. El pacto keynesiano y sus razones.

En los años treinta de nuestro siglo, experiencias como las de Roosevelt en EE.UU. y la de Suecia, entre otras, serán ya claramente el inicio de un nuevo modelo socioeconómico que amplía su protección al conjunto de los ciudadanos.

Por una parte, las teorías económicas de Keynes en 1936, opuestas a las neoclásicas, explican el paro de su época por la insuficiencia de la demanda y proponen la intervención del Estado con políticas de expansión del gasto público para dinamizar dicha demanda y acabar con el paro. Por otra, las propuestas sociales del Informe Beveridge de 1942 considerado la Carta Fundacional del Estado de Bienestar, propone abolir los males de las modernas sociedades industriales (misericordia, enfermedad, ignorancia, ociosidad forzosa...) mediante la intervención del Estado en la protección social de los ciudadanos, como un derecho de los mismos. Se trataba de una protección de mínimos que serían complementados por el mercado. Seguridad económica y servicios sociales universales pusieron los fundamentos del llamado "pacto keynesiano", que dio origen al Estado del Bienestar. El mercado vio rota su larga marcha triunfal y debió compartir el espacio social con el Estado (jerarquía) y los nuevos valores que subyacían a éste: solidaridad colectiva y democracia participativa. El crecimiento económico debería servir para el bienestar de todos; la solidaridad colectiva debía prevalecer sobre el puro éxito individual.

Las razones del pacto

Llegados aquí es preciso preguntarse: ¿por qué sucedió esto?, ¿qué circunstancias hicieron posible el "pacto keynesiano" o acuerdo social implícito entre las diferentes fuerzas sociales que permitió en Occidente, tras la II Guerra Mundial, la interrelación entre capitalismo y democracia?

Son muchos los factores que explican la necesidad que tuvieron los ciudadanos de la postguerra para intentar encontrar una vía de cooperación, en lugar del enfrentamiento en la organización de la sociedad. La depresión económica de los años treinta, acompañada de un elevadísimo paro sin protección social, mostraba un sistema incapaz de generar empleo y bienestar para la mayoría. Las experiencias totalitarias de derechas en Italia y Alemania, por una parte, y, por otra, la triunfante y, para Occidente amenazante, revolución comunista de la URSS, habían demostrado que podían generar pleno empleo y un cierto nivel de bienestar, eso sí, sin libertades.

Ante esta situación, una Europa destrozada por la guerra tenía suficientes motivos para intentar una "tercera vía" entre el comunismo en el Este y el duro capitalismo económico que había reinado en Occidente desde el XIX, cuyas consecuencias estaban a la vista. Estas fueron las razones. La organización y la legitimidad del Estado liberal de Derecho habían quebrado. No garantizaba la paz, ni la seguridad, ni el crecimiento económico. Había que buscar otra legitimidad. Legítimo pasa a ser ahora el Estado que se preocupa por canalizar los conflictos sociales en un sentido pacificador, con el fin de garantizar el bienestar social.

Los objetivos del nuevo Estado serán: crecimiento económico unido al bienestar social general y libertades formales; la síntesis de dos contrarios hasta ahora excluyentes, la libertad y la igualdad; las dos corrientes que alimentaron el pensamiento occidental desde comienzos del XIX: liberalismo y democracia (García Cotarelo, 1986). La seguridad económica era un objetivo no sólo de los trabajadores, sino de la gran empresa para asegurar un crecimiento económico limitado a través de una demanda efectiva. Para que hubiera seguridad económica era necesario un marco institucional democrático que canalizara las expectativas de los ciudadanos, el pleno empleo como factor estructural de dicha seguridad y una redistribución de la renta que no alterara el poder del capital (Rodríguez Cabrero, 1996).

Las tres orientaciones ideológicas más importantes de nuestro siglo, conservadores, liberales y socialistas democráticos, compartieron básicamente una idéntica estrategia para luchar contra los males de que hablara Beveridge. A esta estrategia llamamos Estado de Bienestar, un orden social basado en la democracia, por un lado, y en una combinación proporcionada, por otro, de mercado y Estado, de lo público y lo privado. Compartieron objetivos, aunque por razones distintas: el Estado de Bienestar era considerado por los conservadores como un engranaje necesario para el buen funcionamiento del sistema; por los liberales, como una fase superior en el desarrollo de la idea de ciudadanía; por los socialistas, como un valioso instrumento de redistribución de la riqueza, en orden a la obtención de una mayor igualdad (Zapatero, 1987).

3. El contenido del pacto y su difícil equilibrio.

El capital había consentido la reforma del Estado, en parte por miedo a un cuestionamiento a fondo del sistema, pero también por interés. El "pacto keynesiano" se le había presentado de forma que no deterioraba su poder. Implicaba un equilibrio, que en el aspecto económico conllevaba dos dimensiones: una interna y otra externa (Anisi, 1995).

La dimensión interna del pacto se sustentaba en un crecimiento económico que no afectara significativamente a la distribución de la renta. Dicho de otro modo, en una situación de pleno empleo, crecimiento de los salarios reales y crecimiento de los beneficios empresariales totales, reduciendo al mínimo la discusión distributiva. Mientras los salarios reales crecieran al mismo ritmo que la productividad, la distribución de la renta

permanecería inalterada. El poder de compra del capital crecería de forma absoluta, aunque se mantendría, y esa era su cesión, de forma relativa. Esta era la primera condición del pacto: la estabilidad de la distribución de la renta, a favor del capital en términos absolutos. La segunda condición, que el sector público podía crecer en términos absolutos, pero no en términos relativos. Para mantener el equilibrio del pacto, el Estado, como configurador del gasto público debía actuar como una simple organización de intermediación, canalizando hacia el mercado las necesidades públicas y únicamente unos pocos aspectos del entramado de bienes y servicios quedaban sujetos a la provisión pública.

La importancia del gasto público

Como garante del pleno empleo y de unos salarios relativamente elevados, el Estado aseguraba la demanda de consumo a las empresas. Como demandante a las empresas privadas de bienes y servicios, configuraba la cartera de pedidos generada por el gasto público.

Por otra parte, reducía los costes directos de las empresas (salariales y de formación), derivados de la provisión pública de aquello que se hubiera tenido que prever privadamente vía salarial: la extensión de la educación gratuita -las tecnologías de la época exigían una masa de trabajadores con cierto grado de formación-, y el entramado de la Seguridad Social, particularmente asistencia sanitaria, pensiones de jubilación y seguro de desempleo. Es decir, producía unos servicios de seguridad general que posibilitaba a las empresas el pago de unos salarios menores a los que se hubieran exigido si esos aspectos hubieran sido de responsabilidad individual. Este era el importante papel del gasto público que debía mantenerse en términos relativos, para ser una entidad complementaria y no competitiva de la empresa capitalista.

La dimensión externa del pacto se articulaba a través del comercio internacional. La puesta en práctica simultáneamente de políticas económicas expansivas en un conjunto de países interrelacionados, garantizaría la creación de una demanda adicional por un fomento de las exportaciones basadas en un tirón conjunto de la demanda.

Surge así, en el Occidente europeo, un orden económico internacional con un país dominante en la nueva situación, EE. UU., que produce el 50% de la producción mundial, con el dólar como instrumento de dominación económica, creando un modelo de interdependencia entre países, que es, sobre todo, comercial y de corte librecambista. Este sistema impulsó efectivamente el comercio y la producción mundiales: de 1948 a 1973 la exportación mundial se multiplicó por 6 y la producción casi se duplicó, demostrando la eficacia del librecambio. Ahora bien, el librecambio provocó también otros efectos: un distanciamiento o desigualdad crecientes entre los niveles de vida de los distintos países. En 1976 el PNB per capita medio de los 19 países centrales era 41 veces superior al de los 34 países periféricos más pobres, y 8 veces mayor que el de los 58 países periféricos intermedios.

Pero la dimensión externa exige más condiciones. El Estado de Bienestar supone una mezcla de jerarquía, mercado y valores sustancialmente distinta de la precedente. El mercado sabe ahora que, para continuar su consolidación, tiene que aceptar, al menos temporalmente, un cambio profundo en el mundo jerárquico y en el valorativo. Ahora no basta con que lo jerárquico estatal defienda la propiedad y la libertad de comercio. En este momento debe constituir, por la situación internacional, un fortísimo poder militar que defienda el mercado del demostrado poder militar del comunismo. En segundo lugar, lo jerárquico estatal tiene que defender al mercado del mercado mismo: debe diseñar una política económica que garantice el pleno empleo del capital (para el mantenimiento de los tipos de beneficios) y el pleno empleo del trabajo (para el mantenimiento de la paz social, necesaria para el objetivo anterior).

Estos dos nuevos objetivos del Estado exigían trascender el Estado nacional. Se crean así una serie de instituciones internacionales:

Del objetivo militar se encarga la OTAN. Del objetivo del pleno empleo diversas instituciones:

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con planes de reconstrucción de lo destruido por la guerra en Europa y de fomento de planes de desarrollo nacional. El relanzamiento colectivo deberá traducirse en un incremento del "comercio internacional"; de ello se encargará el G. A. T. T. (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

Por último, el F. M. I. (Fondo Monetario Internacional) será la institución que velará para mantener los tipos de cambio fijos entre las monedas, tan necesarios para la planificación de los cobros y pagos internacionales (Anisi, 1995).

Queda así configurada la situación internacional por unas instituciones cuyo poder era, como la experiencia ha demostrado, más simbólico que real (Rodríguez Cabrero, 1996). A nivel nacional el sistema basará su organización del trabajo en el fordismo, cuyas características son: concentración en grandes plantas industriales, trabajo en cadena, masiva producción de bienes baratos y perecederos, basado en el empleo fijo, remuneración salarial que incite al consumo, poder de las corporaciones, en este caso de los sindicatos, y requerimiento de la intervención del Estado, puesto que el crecimiento económico continuado no puede ser dejado a los mecanismos del mercado. Hoy estamos asistiendo a la crisis del fordismo.

Quedaba así configurada una nueva situación en que el mercado cedía poder, amenazado externa e internamente. Los trabajadores debían sentirse incluidos en un crecimiento común. Así se llevó a cabo el "pacto keynesiano", en un complicado juego de equilibrios entre cesiones y límites que proporcionaba las bases para la edificación del Estado de Bienestar. La democracia política legitimaba formalmente el proceso, los organismos internacionales cuidaban los aspectos globales, comerciales, financieros y militares y los trabajadores occidentales se aprestaban a adentrarse en dos décadas de bienestar jamás soñadas ni por sus antepasados ni por ellos mismos.

Los logros del pacto

En sus dos décadas largas de apogeo, el Estado de Bienestar ha dado al hombre corriente de los países centrales el nivel de vida más alto y la mayor gama de opciones económicas y profesionales de que ha dispuesto nunca la población en general de ninguna sociedad conocida.

Los gobiernos han asumido la responsabilidad del bienestar mínimo de sus ciudadanos. Han considerado la educación primaria y secundaria, la sanidad, el seguro de desempleo y las pensiones de jubilación como derechos sociales de los ciudadanos. Han proporcionado varias semanas de vacaciones anuales pagadas, y posibilitado condiciones de vivienda y niveles de confort en ellas nunca conseguidos por la mayor parte de la población en esos países (Jackson, 1996).

Ha posibilitado, asimismo, la más larga era de paz y prosperidad desde el nacimiento del capitalismo. Y ha supuesto el intento de movilizar las instituciones públicas para hacer algo -a pesar del capitalismo- en pro de una mayor igualdad, de la protección de ciertos derechos económicos, laborales y culturales, que hasta la intervención del Estado Social habían estado abandonados al "libre" juego de las fuerzas del mercado y a las meras disponibilidades privadas de cada cual (Díaz, 1989).

En el terreno de los valores, el discurso ideológico-valorativo triunfante en los años 50 y 60 fue un discurso reformista a favor del Estado de Bienestar. La política social se concibe, cuando menos, como un instrumento con capacidad de "reformular" el sistema capitalista, haciendo de éste un espacio social asimétrico habitable por las diferentes clases sociales y, cuando más, con capacidad de transformar la acumulación privada, poniéndola al servicio de la igualdad. En el primer caso se trata de un modelo de orientación social-liberal que define mínimos para la integración. El segundo, de tipo socialdemócrata, cuyo objetivo es ampliar el mínimo hacia políticas de promoción e integración más amplias (Rodríguez Cabrero, 1990).

4. La crisis del modelo.

Desde 1973, con el detonante del aumento de los precios del petróleo, decimos que la economía está en crisis. Son conocidos los síntomas: descenso de las tasas de crecimiento económico, paro, inflación, atonía de las inversiones y problemas en las balanzas de pago. A pesar de todo, hay que decir que la economía mundial ha conocido en el período 1975-1990 un crecimiento, aunque ralentizado. Globalmente, al comienzo de los 90, el conjunto de la humanidad produce en un año casi dos veces más bienes que al inicio de la década de los 70, aunque este progreso no ha permitido resolver los graves problemas que padece la humanidad. El enriquecimiento no ha beneficiado a todos de la misma manera. En la mayor parte de los países desarrollados se produce un paro persistente, mientras los subdesarrollados son afectados por la subalimentación y la pobreza (Berzosa, 1994). Los países desarrollados son más ricos, mientras sus sociedades son más desiguales.

El comienzo de la crisis económica -medido por el retraso de la tasa de acumulación- tuvo lugar desde mediados de los sesenta, y esto sucedió en momentos de expansión de la demanda y de crecimiento de los salarios. Entre 1965 y 1973, los salarios reales de la industria de los siete grandes países europeos aumentaron a una tasa anual media del 6%, habiendo subido en promedio un 4,5 durante el período 1950-1965 (Bowles, Gordon y Weisskopf, 1989 y 1994; Rodríguez Cabrero, 1996; Anisi, 1990 y 1995; Albarracín, 1990; Escudero, 1986; Castells, 1987 y 1995).

Anisi (1995) lo explica de la siguiente manera: Una oferta es "la cantidad asociada a unas condiciones en las que ésta pueda producirse". Luego una crisis de oferta sería una situación en la que bajo esas condiciones no se estaba dispuesto a producir. ¿Cuáles son esas condiciones? La caída del tipo de beneficio y la redistribución de la renta a favor de los salarios. Fue por esta razón por la que comenzó la ruptura del pacto. La crisis de demanda de los treinta dio paso al Estado de Bienestar, la de oferta de los sesenta atentó contra él. No fue la subida del petróleo lo que la produjo, aunque en definitiva sí fue un problema de costes.

¿Cuál fue la causa de la caída de los beneficios? Población activa, productividad (producción por hora de trabajo) y producción están en estrecha correlación. El aumento de la productividad requiere un incremento de la producción en igual porcentaje si se quiere mantener el pleno empleo. La productividad creció sustancialmente (lo cual no se había previsto) en las dos décadas siguientes a la II Guerra Mundial como resultado de la desviación para usos civiles de buena parte de la tecnología militar desarrollada en la guerra.

Con tal aumento de la productividad el pleno empleo sólo podría mantenerse con fuertes aumentos del gasto público y redistribución de la renta a favor de los salarios, para generar la demanda necesaria. Había sobrepasado su peso relativo. Se pasó así a la desaceleración de la tasa de crecimiento de la productividad. Si a esto añadimos el deterioro del "clima social" de los años sesenta, la mutación profunda del sistema de valores que se tornó paulatinamente antimercado, completamos el círculo. Los movimientos sociales de los sesenta cuestionaban todo, la familia, la religión, el Estado, el individualismo..., pero sobre todo el mercado capitalista. La pérdida de rentabilidad del capital y su disminución de fuerza relativa en un sistema de valores adverso hicieron que se rompiera el pacto.

Evidentemente, existen otras explicaciones de la crisis dependiendo de las diversas teorías económicas. Abreviadamente, éstas se dividen en teorías económicas ortodoxas (neoclásicas y keynesianas) y teorías heterodoxas (explicación cíclica y teoría de la regulación), entre las más importantes.

Para neoclásicos y keynesianos, las contracciones prolongadas se explican por la acción de factores externos. Desde la óptica keynesiana, el aumento del precio del petróleo, entre otras causas accidentales. Ya hemos visto que el argumento del petróleo es fácilmente desmontable. Para los neoclásicos monetaristas, cuyo adalid es Milton

Friedman, la causa es la inflación provocada por la política monetaria: el excesivo dinero y crédito.

Dentro de las teorías heterodoxas, según la explicación cíclica, basada en los ciclos de Kondratieff, la evolución económica se desarrolla por ciclos de aproximadamente veinticinco años de bonanza, seguidos de otros tantos de crecimiento lento. Se basa en que una estructura estimulará la inversión hasta que se agoten las oportunidades de expansión, dentro de un marco de restricciones sociales e institucionales. La vinculación de la tasa de ganancia con la evolución del ciclo parece una propuesta razonable en la medida en que el beneficio es el corazón del sistema económico capitalista. Para la teoría de la regulación la crisis se desencadena cuando el sistema es incapaz de permitir la continuidad del régimen de acumulación del sistema anterior.

Se elija la opción que se quiera, parece que las explicaciones heterodoxas son más enriquecedoras para comprender la crisis actual. Los problemas que padecen los países desarrollados no son resultado de una mala actuación política -el Estado como culpable- como afirman los consejeros. Bowles (1989) y Navarro (1989) demuestran fehacientemente, con estudios empíricos, que ni el gasto público del Estado de Bienestar ha entorpecido el crecimiento económico ni los impuestos han ahogado la iniciativa privada. Por el contrario, hay países paradigmáticos de Estado de Bienestar, como es el caso de Suecia o Dinamarca, donde los gastos sociales y los impuestos son compatibles con el crecimiento económico.

Pfaller, Gough y Therbon (1993) señalan igualmente que no existe una relación causal negativa entre Estado de Bienestar y crecimiento económico. Es más, los costes laborales son sólo un factor más del crecimiento y la competitividad. Igualmente influyen, el tipo de relaciones laborales, el capital humano, el entorno sociopolítico y el modelo de desarrollo tecnológico.

Las dificultades que padecen las economías modernas son fruto de las contradicciones actuales del sistema capitalista (Berzosa, 1989). El Estado no tiene el poder de determinar el funcionamiento de las leyes económicas del mercado. Lo que sí ha conseguido es paliar sus efectos más negativos y, en algunos países, combatir con más eficacia que en otros el desempleo (Therborn, 1989).

Desde las teorías conservadoras se culpabiliza a los trabajadores, es decir, a la subida de los salarios, de los males actuales de la economía. Los salarios en EE. UU., en Europa y ya en España han ido descendiendo en relación al PBI desde mediados de los 60 (Bowles, 1989, Navarro, 1989, Albarracín, 1990).

5. La gestión de la crisis o las tendencias económicas actuales

El nuevo modelo económico emergente

Como resultado de la crisis estructural de los años setenta, está surgiendo, a través de procesos políticos encaminados a superar esta crisis, un nuevo modelo socioeconómico de desarrollo capitalista que posee una fuerte coherencia interna y una capacidad potencial de imponer su lógica a nivel mundial (Castells, 1987 y 1995). Este modelo representa la ruptura del pacto keynesiano de la postguerra entre capital, sindicatos y gobiernos, en torno a los principios de la economía social de mercado. A lo largo de la década de los ochenta va a ir imponiendo la exigencia de rentabilidad de las inversiones (alza de la tasa de beneficio), aunque ello excluya del circuito de acumulación y distribución a amplios sectores sociales y regionales del planeta. Se trata de un modelo económicamente dinámico, socialmente excluyente y funcionalmente planetario.

Estas nuevas tendencias económicas se basan, para salir de la crisis, en tres mecanismos que alteran cualitativamente el modelo anterior:

1. Una nueva relación capital-trabajo, que busca aumentar la tasa de ganancia del capital volviendo a redistribuir la renta a favor de éste. Esto será posible gracias a dos procesos: la crisis del sindicalismo la heterogeneidad creciente de la fuerza de trabajo. Por otra parte, esta nueva relación capital-trabajo está íntimamente relacionada con la mundialización de la economía, así como con la aparición de las nuevas tecnologías, las cuales están posibilitando este nuevo modelo.

La nueva relación capital-trabajo se basa en el abandono de las grandes plantas industriales fordistas, realizando la producción en pequeñas unidades descentralizadas y coordinadas a través de sistemas informáticos y telemáticos. Estas pequeñas empresas son más flexibles, capaces de variar su producción con rapidez, por lo que son subcontratadas por las grandes empresas para la realización de cualquier producto en breve tiempo. Se trata normalmente de un trabajo a tiempo parcial y mal pagado.

Asimismo, el nuevo modelo se basa en la movilidad de las empresas (mundialización de la producción) que se trasladan a otros países o regiones con menores costes laborales, fiscales o fuerzas obreras más dóciles. Las plantas se instalan o cierran en función de la empresa y no del país de origen o en el que actúan.

2. El segundo mecanismo de la reestructuración de la economía capitalista es la "transformación de la intervención del Estado", que reorienta sus prioridades presupuestarias -en aras de la austeridad y el equilibrio presupuestario-, desde las funciones sociales de redistribución hacia un mayor apoyo a las funciones de acumulación (produciendo la crisis del Estado de Bienestar), sobre todo en sectores punta, bien en el terreno tecnológico (Japón, Alemania), bien en el tecnológico-militar (EE.UU., Francia). Este

desplazamiento hacia la tecnología y los gastos militares de la intervención pública es esencial: al estimular la innovación tecnológica militar suple la falta de demanda de la población con la del Estado, aunque es una demanda selectiva, dirigida a grandes empresas punta.

Desde el punto de vista social, el Estado de Bienestar no se ha desmantelado como preconizaban los conservadores, sino que se ha reestructurado institucionalmente y reorientado ideológicamente con diferencias según países: en EE.UU., se ha reforzado la naturaleza residual y asistencial del Estado de Bienestar. En los países nórdicos se ha contenido el gasto social a partir de niveles altos de protección. En los Estados de Bienestar continentales, contención del gasto y parcial privatización. Y en el Sur de Europa (este es el caso de España), el Estado de Bienestar ha seguido su curso de universalización de servicios y prestaciones (sanidad, educación, pensiones), reforzándose su naturaleza asistencial bajando la intensidad protectora (Rodríguez Cabrero, 1996).

Globalmente es un Estado más comprometido con los procesos de acumulación económica de una economía mundializada y más descomprometido socialmente, lo que está endureciendo las relaciones sociales y rompiendo los lazos de solidaridad colectiva.

3. El tercer gran eje de la reestructuración económico-social en curso ha sido la profundización de la globalización de la economía. Esta es una tendencia económica que está transformando profundamente el mundo en que vivimos, y profundas serán sus repercusiones en lo económico y en lo social.

Asistimos a un proceso de transición hacia la mundialización de la economía, cuyas características son las siguientes (Vidal Villa, 1994): Un mercado mundial. Desde fines del siglo pasado el ámbito de la competencia era el mercado nacional. Fuera de sus límites se producía la competencia internacional, que era un comercio internacional, que era un comercio interempresarial de base nacional diferente, donde el Estado jugaba un papel importante en el precio del producto y en las políticas comerciales exteriores. Hoy, es la colusión de la oferta y la demanda mundial la que configura la mayoría de los precios. Así, las materias primas y otros productos de exportación de países del Tercer Mundo, se fijan a escala mundial, sin relación con sus precios de producción. Proceso que está alcanzando a los productos y tiende a abarcar a los servicios.

Internacionalización del capital, en sus tres formas, dinero, capital productivo y mercancías. Las empresas multinacionales agentes de este proceso, generan una propiedad internacional, cuya rentabilidad será también extranacional. Asimismo, sus fuentes de financiación provendrán de Bancos de su país, pero también del país de destino o de terceros. La movilidad del capital está alcanzando su máximo desarrollo y, falta de regulación internacional, generando desequilibrios profundos en las economías nacionales.

Internacionalización en los procesos de producción. Apuntado ya al explicar el nuevo modelo económico emergente. La competitividad de una empresa ya no depende de las condiciones de producción de su país, sino que se establece en comparación con otras empresas de ámbito mundial: decisiones de producción, de utilización de una u otra tecnología, de uno u otro proceso productivo, incluso de reparto de beneficios. La localización, como ya hemos indicado, de las empresas depende de los intereses de las mismas, no del país de origen o de destino.

Ciertamente, no es nuevo el hecho de que la economía se estructure a escala mundial, pero sí lo es el nivel de estrecha interdependencia de todos los procesos económicos a través de las fronteras nacionales y el hecho de que las decisiones económicas abarquen necesariamente esa dimensión planetaria en "tiempo real", es decir, tomando la escena internacional como su espacio económico cotidiano. Ya no puede hablarse de políticas económicas nacionales, sino de políticas nacionales en el marco de una economía mundial.

Se trata de un modelo económico que incluye, a nivel planetario, a todo sector potencialmente interesante; así, la expansión del mercado es, por un lado, intensiva, profundizando en el consumo de los grupos de altos ingresos y, por otro lado, extensiva, incorporando al mercado nuevos países (Nuevos Países Industriales o "dragones asiáticos") ,o aquellos que ofrecen ventajas comparativas en costes laborales, en capacidad tecnológica o en su sistema institucional.

En este sentido, se constituye una economía mundial interdependiente que articula segmentos sociales y desarticula países. Zonas enteras del planeta quedan funcionalmente marginadas de la lógica del sistema (Castell, 1987 y 1995). Por esa razón puede hablarse incluso más que de países pobres y ricos, de sectores sociales pobres y sectores sociales ricos a nivel mundial.

Se trata, por tanto, de un nuevo capitalismo emergido de la crisis de los setenta, capaz de apropiarse de mayor proporción del excedente generado, con un Estado escorado hacia la acumulación económica del sector privado y con una economía globalizada en función del incremento de los beneficios empresariales, con un gran dinamismo económico y hegemonía social. Sobre todo si se consideran las condiciones tecnológicas y sociopolíticas en que se apoya.

La revolución tecnológica

Una revolución tecnológica de proporciones históricas está transformando las dimensiones fundamentales de la vida humana, el tiempo y el espacio, así como los procesos de trabajo y el trabajo mismo. Algunos autores (Aznar, 1994 y Toffler, 1986) la comparan con la revolución neolítica y la primera revolución industrial, sólo que en la tecnológica, la loca mutación que nos llega significa que vamos a entrar en una fase en la que producirémos riquezas con muy poco trabajo. Ya están ahí las máquinas informáticas,

las químicas, las biológicas, etc. para hacerlo. Pero las nuevas tecnologías están concentradas en el "procesamiento de la información". Este es el rasgo fundamental del nuevo paradigma tecnológico, lo cual tiene consecuencias de gran alcance.

El papel predominante de las tecnologías de la información es establecer relaciones cada vez más cercanas entre la cultura de la sociedad, el conocimiento científico y el desarrollo de las fuerzas productivas. Esto significa que, ahora más que nunca, la capacidad de la fuerza de trabajo para procesar la información y generar conocimiento es la fuente material de la productividad y, por tanto, del crecimiento económico y el bienestar social.

Por otra parte, el que estas tecnologías informáticas hayan nacido al unísono de la reestructuración capitalista de finales de los setenta y la década de los ochenta, la han condicionado profundamente, ya que dicha reestructuración se ha realizado mediante el amplio uso de esa infraestructura tecnológica, cuya maduración alcanzó un punto central en dicha época. El microprocesador se inventó en 1971, las técnicas de recombinación genética se descubrieron en 1973 y el ordenador personal se introdujo en 1975.

Las características principales de estas nuevas tecnologías son tres: La primera -ya enunciada-, que está concentrada en el procesamiento de la información, con las consecuencias ya expuestas; la segunda, que sus principales efectos recaen no tanto sobre los productos -que, desde luego, multiplican-, sino sobre los procesos de producción y de distribución; la tercera, es la mayor flexibilidad de las organizaciones en la producción, consumo y gestión.

La revolución tecnológica de la informática, la telemática y la automatización, ha sido la base que ha hecho posible la reestructuración capitalista y la mundialización económica en curso. Esta última hubiera sido improbable sin los avances en las telecomunicaciones. Las tecnologías de la información han aumentado los niveles de beneficios: aumentando la productividad con máquinas microelectrónicas que transforman el proceso de producción, posibilitando la descentralización y separación espacial de una empresa en múltiples filiales, automatizando la administración, situando al capital en una posición ventajosa respecto al trabajo, ya que la automatización, flexibilidad y descentralización, etc. de las unidades empresariales debilitan el poder de negociación de los sindicatos. Asimismo, fuerza al Estado a concentrarse en proveer infraestructuras necesarias, lo que conlleva minimizar sus políticas redistributivas en épocas de crisis financiera.

En resumen, las nuevas tecnologías podrían usarse para conseguir avances sociales, porque lo que ofrecen fundamentalmente es flexibilidad. Pero su uso real está determinado por el proceso de reestructuración socioeconómica del capitalismo al que sirven.

Se están sustituyendo los "lugares" por "flujos de información", con el objetivo de soslayar los mecanismos históricamente establecidos de control social, económico y político por parte de las organizaciones de poder (Castells, 1995). Las democracias pierden poder frente a la habilidad del capital para circular globalmente, de la información para transferirse secretamente, de los mercados para ser penetrados o abandonados, de las

estrategias planetarias de poder político-militar para ser decididos sin el conocimiento de las naciones, y de los mensajes culturales para ser gravados y difundidos en las mentes de las gentes.

Castells propone como alternativa, en el ámbito cultural, el esfuerzo de las sociedades locales para mantener sus raíces históricas, preservando los signos de reconocimiento y la memoria colectiva. En el ámbito económico, la base local debe esforzarse porque su fuerza de trabajo tenga la cualificación necesaria en el momento de interrelacionarse con la red -supralocal- de intercambios productivos. En el ámbito político, los gobiernos locales deben impulsar la centralidad de los lugares por encima de la lógica de los flujos. Vivimos en un mundo en que los gobiernos locales pueden y deben jugar un papel decisivo como representantes de las sociedades civiles, lo que conlleva impulsar la participación ciudadana, por una parte y, por otra, la organización de esos poderes locales a nivel nacional o mundial, utilizando las tecnologías de la información. Pero ello no surgirá espontáneamente, serán precisas decisiones políticas, estrategias institucionales y movilización social.

Políticas económicas llevadas a cabo por los diferentes gobiernos en los años ochenta.

Ante el cúmulo de problemas con que se encontraron los países industriales a partir de 1974 (inflación, descenso de las tasas de beneficio industrial, desaceleración del crecimiento, aumento del paro, etc.), la mayor parte de los gobiernos reaccionaron aplicando recetas keynesianas de expansión del gasto público diseñadas para situaciones nacionales, cuando ya nuevas realidades internacionales las ponían en entredicho. Al finalizar la década de los setenta, hay una cierta decepción por los resultados obtenidos. Esto, junto a hechos políticos, como el acceso al poder de Ronald Reagan en EE. UU. y de Margaret Thatcher en Inglaterra a finales de la década, son los factores que explican el cambio de política económica durante los ochenta.

Aunque es preciso señalar que no todos los autores están de acuerdo en la crisis de la política económica keynesiana. Goran Therborn (1989) considera que los países que han triunfado en el ámbito del empleo se caracterizan por haber mantenido estas políticas expansivas (Suecia, Noruega, Austria). Otros autores (Berzosa, 1994) opinan que, efectivamente, fue así, pero un análisis comparativo de las políticas presupuestarias demuestra que las medidas de expansión de la demanda fueron necesarias pero no suficientes para resistir el empuje de la crisis de mediados de los setenta. Que estos países, con bajo nivel de paro, acompañaron la política de gasto expansivo con una política monetaria dirigida a mantener bajas tasas de interés. De manera que el análisis de Therborn demuestra que las vías nacionales al pleno empleo son posibles, siempre que la recuperación de la inversión pública y privada primen sobre la expansión de la demanda. Entrando ya en la política económica de los ochenta, entre 1980-82 se intentó en EE.UU. llevar a la práctica la "teoría económica de la oferta", basada en una aceleración del crecimiento económico bajo la premisa de la no intervención del Estado y la libre actuación

del mercado, que llevaría a una recuperación de la inversión empresarial. Se redujeron los impuestos al sector de población situado en el 10% superior de la distribución de la renta para incentivar el ahorro, y consiguientemente, la inversión. Pero no funcionó. Las empresas no invirtieron, incluso disminuyeron su inversión (Bowles, 1989 y Navarro, 1989). El problema está en que las empresas no invierten porque tengan capital, sino porque, teniéndolo, tengan expectativas de demanda.

Fracasada la teoría de la oferta, ha reinado durante los ochenta el monetarismo, otra variante del pensamiento neoliberal, facilitado por las opciones políticas conservadoras en EE.UU., Inglaterra y muchos países de la OCDE. Desde entonces este pensamiento neoliberal ha sustituido al keynesianismo, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los centros políticos y económicos nacionales e internacionales.

Lo más característico del monetarismo, cuyo principal defensor es Milton Friedman (1966, 1980, 1984), es su creencia en que la inflación es un fenómeno monetario. La inflación se debe a que la cantidad de dinero en circulación aumenta más rápidamente que la producción. Su propuesta es, pues, una política monetaria restrictiva, basada en altos tipos de interés, que genere una contracción de la producción y el empleo. La reducción del crecimiento hará descender la demanda y bajarán los precios, tanto de los productos como de las rentas salariales. El crecimiento lento es el instrumento necesario para que la oferta sea superior a la demanda y así reducir la presión de los costes sobre los precios. Esto equivale a decir que tratan de desplazar la balanza del poder, desde el trabajo y los proveedores de materias primas al capital, mediante un desempleo general y exceso de oferta en los mercados para estabilizar los precios. Se trata de redistribuir la renta desde el trabajo al capital (Bowles, 1989).

El monetarismo hace también una defensa enérgica del mercado. La política monetarista sólo puede funcionar, según ellos, si se deja que funcionen los mercados. Curiosamente, no incluyen aquí la lucha contra los monopolios, porque suponen que el tamaño es un indicador de eficiencia. Ponen la vista en el trabajo y, sobre todo, en los programas de mantenimiento de los ingresos, en el seguro de desempleo y otros programas sociales.

Las tesis fundamentales del pensamiento económico neoliberal -lo que se ha dado en llamar la "revolución conservadora"-, hegemónico durante los ochenta, son las siguientes (Navarro, 1996 y Berzosa, 1995): preponderancia del mercado y necesidad de un retroceso del Estado (ruptura del equilibrio del pacto keynesiano), urgencia de la desregulación e imposibilidad de aplicar una política macroeconómica de pleno empleo. Como afirma Anisi (1995), a partir de 1973 y, sobre todo, en los ochenta, el pleno empleo deja de ser el objetivo de la política económica de los gobiernos. Esta no tiende a corregir el desempleo sino a agravarlo, y como el pleno empleo es el núcleo del Estado de Bienestar, comienza necesariamente la crisis de éste.

Las tesis económicas conservadoras, que son las que se han puesto en práctica durante los años ochenta, contienen los siguientes presupuestos:

1) Los déficits del presupuesto estatal son intrínsecamente negativos para la economía (porque absorben el ahorro y disminuyen la inversión). De ahí que se piense reducirlo o eliminarlo.

2) Las intervenciones del Estado regulando el mercado son también intrínsecamente negativas. Al dificultar el libre juego del mercado, obstaculizan el desarrollo económico y la creación de empleo.

3) Las políticas sociales, redistributivas, del Estado de Bienestar, son perniciosas para el desarrollo económico, porque aumentan el consumo y disminuyen el ahorro de la población con mayor capacidad de ahorro. Se pide, por tanto, que se reduzca o elimine el gasto social (Gingrich en EE.UU. y Mario Vargas Llosa, 1996).

4) El Estado no debiera intervenir en la regulación del mercado exterior ni en los movimientos financieros. La libre circulación de capitales garantiza la redistribución de los recursos a nivel internacional (en la más clara trasposición a finales del XX de las ideas de Adam Smith para un contexto netamente diferente).

El grado de desarrollo de estas políticas ha variado considerablemente entre los países de la OCDE y de la UE, e incluso varios países de la OCDE se han resistido a su aplicación. Pero elementos de estos principios neoliberales se han generalizado ampliamente. Es en EE.UU., país donde primero se implantaron, donde más se han cuestionado sus postulados. Diversos autores han demostrado empíricamente el fracaso de estas políticas y sus consecuencias (Navarro, 1996 y Bowles, 1989).

- El crecimiento económico de los ochenta fue superior a los setenta, pero inferior a los sesenta (con políticas económicas keynesianas).

- Lo que sí ha habido es un crecimiento, sobre todo en Europa, de las tasas de beneficios empresariales (en algunos países como consecuencia del desempleo y procesos de reconversión y racionalización empresarial).

- El aumento de beneficio de las grandes empresas no vino acompañado de un aumento de la inversión (con excepción de Japón), y en EE.UU. incluso disminuyó, rompiendo así una tesis básica neoliberal.

- En cuanto a los efectos perniciosos de los gastos sociales para el crecimiento económico, no existe ningún dato comparativo internacional que confirme la idea de que el crecimiento pueda haberse recortado por el aumento del gasto social. Desde 1960-80 el crecimiento de la producción per cápita fue considerablemente mayor en Bélgica, Suecia y Holanda que en EE.UU., teniendo aquéllos un gasto social enormemente superior al de éste, y la tasa de paro en Suecia no superó el 3,5% de la población activa entre 1972-1989. Y en este último año era del 1,5% en uno de los países con mayores gastos sociales (Bowles, Gordon y Weisskopf, 1989). Existen otras maneras de escapar al declive que no sea reduciendo el gasto social.

- Por lo que se refiere al desempleo, ha aumentado como consecuencia de estas políticas neoliberales (que han abandonado claramente este objetivo por el de la disminución de la inflación), ya que no se ha creado empleo y sí han aumentado las desigualdades de salarios, resultado de la liberalización del mercado de trabajo. Este aumento de las desigualdades ha ido acompañado de una disminución de la progresividad fiscal en la mayoría de los países europeos (reducción del tope máximo de pago de impuestos en todos los países y aumento de los indirectos sobre los directos, lo que reforzó las

desigualdades existentes). Asimismo, se han reducido los gastos sociales en la OCDE: en los setenta la tasa de crecimiento del gasto social había sido del 8,2%. En los ochenta fue del 1,6%. La pobreza ha aumentado. La masa salarial, como porcentaje de la renta nacional, descendió en la mayoría de los países de la OCDE (Navarro, 1996). En resumen: los indicadores económicos y sociales más importantes (tasas de crecimiento económico, tasas de desempleo, tasas de inversión y productividad, crecimiento de las desigualdades y nivel de la producción), para el período 1979-1996, caracterizado por el predominio del pensamiento neoliberal en el desarrollo de las políticas económicas públicas, han sido, excepto en el caso de la inflación, claramente insatisfactorios y negativos. Respecto a la causa del desempleo, en opinión del profesor Navarro no son las nuevas tecnologías, sino las políticas neoliberales las que crean el problema del paro, porque aumentan la desigualdad, descienden la demanda y aumenan el flujo de capitales financieros, lo que determina un nivel excesivamente alto de intereses (sobre todo en España, donde el precio del dinero es más alto que en el resto de Europa).

Asimismo, han estimulado la persecución de ganancias rápidas, mediante operaciones especulativas, financieras e improductivas. No se ha estimulado una política industrial. La herencia no puede ser más negativa: la recesión de los noventa (Berzosa, 1994).

Las políticas monetaristas parecen agotadas, pero la mayor parte de los Estados se encuentran limitados en su política fiscal por los déficits públicos y la deuda que conlleva. Desde la economía convencional (Samuelson, Blanchard) se plantea en los noventa una opción de política económica que podría denominarse "noekeynesiana". En esta opción se basa, en parte, la estrategia económica de la Administración Clinton.

Sobre el diagnóstico de que en estos momentos no hay demanda suficiente ni nacional ni internacional, proponen que en vez de luchar por una tarta que no crece -la demanda internacional-, lo que hay que hacer es expandir la demanda interna, lo que se traducirá en una mayor demanda internacional. Para ello, la solución -coordinada entre los diversos países- debe ser la baja de los tipos de interés, ya que incentivaría el sector privado y disminuiría el déficit, al tener que pagar menos interés por la deuda. También proponen eliminar rigideces en el mercado de trabajo, en la contratación, y una reducción del seguro de paro. Hay que lograr una moderación o congelación salarial y, al mismo tiempo, reducir las compensaciones por desempleo y aumentar los incentivos para hallar trabajo. Todo ello con el compromiso de aumentar el empleo.

Los problemas o contradicciones del mundo actual.

La visión global de la situación actual, tras los cambios y tendencias económicas descritas, se puede resumir en tres grandes problemas o contradicciones (Martínez González-Tablas, 1994):

1^o. Contradicción Norte-Sur.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1992 (ONU) ofrecía estos datos sobre desigualdad mundial: en 1960 el 20% de la población mundial con mayor nivel de renta, tenía ingresos 30 veces más elevados que el 20% de la población más pobre. En 1990, el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más que el 20% más pobre.

La Conferencia Episcopal Española en su Informe "La Iglesia y los Pobres" de 1994, afirma que "la quinta parte de la población del mundo posee el 80,7% del PNB, tiene el 81,2% del comercio mundial y el 80% del ahorro y la inversión mundiales. Sin embargo, otra quinta parte de la población, la más pobre, posee sólo el 1,4% del PNB y un 10% del comercio mundial, del ahorro y la inversión".

En 1984 quinientos millones de personas sufrían hambre verdadera y otros mil quinientos malnutrición sería. En 1992 la población estimada era de 5.400 millones de habitantes. Los seis mil se alcanzarían antes del 2.000 y para el 2.025 las estimaciones oscilan entre 8.500 y 9.400 millones. Pero los países desarrollados crecen con tasas inferiores al 0,5% anual y los no desarrollados, al 2%. En el 2.025, el 85% de la población mundial residirá en los países no desarrollados, y será allí donde se plantearán las mayores necesidades materiales y de empleo, con los mayores niveles de pobreza.

Entre 1970-1985 el número de pobres respecto a la población total disminuyó; pero en cifras absolutas, debido al crecimiento de la población, aumentó en los países no desarrollados de 944 a 1.156 millones de pobres, de los cuales la mitad aproximadamente viven en una pobreza severa (por debajo de 275 dólares per cápita y año).

La contradicción entre centro y periferia del sistema económico mundial viene marcada por tres rasgos:

- 1) La permanencia e incluso agravamiento de la desigualdad en el seno de un espacio mundial único. La pobreza, las hambrunas, las guerras y la deuda, configuran la vida de un sector mayoritario de la población del Tercer Mundo.
- 2) La falta de equilibrio población-recursos no tiene la válvula de escape que tuvo Europa en el XIX (emigraciones transoceánicas). La lógica del sistema les condena a la miseria o a una emigración que los países receptores impiden y demonizan.
- 3) El modelo de crecimiento imperante en el centro del sistema no es universalizable sin transgredir el límite soportable en la relación sociedad-naturaleza. No cabe esperar que los países desarrollados exporten su éxito ya que la permanencia de su bienestar depende -dentro de los parámetros económicos y sociales estudiados hasta aquí- de su carácter exclusivo y excluyente.

Los informes más documentados, como el de la FAO "Agricultura", "Hoeirzonte 2.000" y otros similares, prevén una estabilización. Sin embargo, técnicamente parece que sería posible alimentar a esa hipotética población de casi 10.000 millones, lo que no quiere decir que sea políticamente probable. Desde luego no lo será con ese presunto 0,7% del PNB de los países centrales, destinados a ayuda al desarrollo (que casi ninguno de ellos

alcanza) y del cual el peso de la cooperación técnica es muy escaso, el 17% en 1990. Habrá que buscar soluciones desde el ámbito político para multiplicar la producción agraria en el Tercer Mundo y hacerlo rápidamente, -ya que esas poblaciones hambrientas no pueden esperar-, frenar la expansión demográfica, redistribuir mejor los recursos y llevar a cabo las transformaciones tecnológicas que demanda allí la agricultura. La FAO evalúa en un billón seiscientos noventa mil dólares (de 1975) el desembolso durante el periodo 1980-2000 para paliar el hambre de estas poblaciones, no para erradicarla, mediante estas transferencias. Sin olvidar la educación necesaria para que sean capaces de utilizar esas innovaciones, respetar el medio ambiente, para no repetir la historia de esquilación del planeta que los países ricos hemos realizado y respetar igualmente la propia cultura e idiosincrasia local.

2º. Contradicción Naturaleza-Sociedad

No hay en nuestro tiempo razonamiento económico que pueda construirse sin incorporar el componente Naturaleza. Hay que abordar una profunda reformulación de las relaciones entre Naturaleza y procesos económicos.

La mundialización de la economía, la necesidad de que el bienestar se difunda a toda la humanidad, la obtusa racionalización de que el crecimiento sea exponencial, auguran que la contradicción entre el plano económico y la Naturaleza será una cuestión capital para nuestro futuro.

"Desde mediados de siglo el mundo ha perdido cerca de una 5ª parte del mantillo del suelo cultivable e igualmente un 5º parte de sus bosques y decenas de miles de especies de su flora y de su fauna" (Lester Brown, 1994).

En la Conferencia de Río de 1992 fueron discutidos -y no resueltos- dos problemas importantes: los recursos genéticos, agrícolas y silvestres, y las emisiones de CO₂, con su efecto invernadero sobre el clima y la capacidad de los océanos y la vegetación para ser sumidero de estas emisiones.

El dilema que se plantea es la extensión ecológica del mercado o, por el contrario, defender que los recursos genéticos agrícolas -o biodiversidad agrícola- y las funciones ambientales -o capacidad de absorción de océanos y vegetación de las emisiones de CO₂- continúen fuera del mercado. Esto último ha significado en la práctica, hasta ahora, que los derechos de propiedad sobre el ambiente pertenecían a los agentes contaminadores. El "ecologismo de libre mercado" propugna instituir títulos jurídicos de propiedad sobre los bienes ambientales, de manera que los países pobres pudieran vender a los ricos la parte que les corresponde y no usan. Esto podría llevarnos a una economía más ecológica que, teóricamente, favorecería a los pobres. Tal planteamiento incluye varios problemas: uno de ellos es que los pobres vendan barato, dado que la distribución de activos en el mundo es muy desigual, en cuyo caso los recursos y funciones que les pertenecieran alcanzarían valores bajos en el mercado y, por tanto, el mercado, ecológicamente ampliado, no sería

muy eficaz para dirigir la economía hacia la sustentabilidad. Por otra parte, no hay garantías de que el mercado ecológicamente ampliado, en el que se expresan las preferencias actuales, vaya a dar suficiente importancia a las necesidades futuras. Detrás de todo ello existen conflictos distributivos entre países y regiones: según sean las soluciones a los mismos, serán las políticas ambientales.

En general, los planteamientos socialdemócratas keynesianos han partido de que los problemas ecológicos se resolverían mediante el crecimiento económico, mientras que los neoliberales afirman que el mercado tiene soluciones a dichos problemas. Pero, en realidad, no podemos confiar en el crecimiento económico como solución, ni para resolver la desigualdad ni para los problemas ambientales, porque el crecimiento económico es insostenible desde un punto de vista ecológico. Los obstáculos distributivos a la política ambiental se deben superar más por la redistribución que por el crecimiento, y esto es, una vez más, una opción política.

En este sentido, se han propuesto en la CEE "eco-impuestos" sobre las emisiones de CO₂ y sobre la energía, en concreto el petróleo. La cuestión es poner límites ecológicos a la economía, a través de un debate abierto y democrático en el plano científico y político y forzarla luego a permanecer en estos límites, gracias a un conjunto de medidas políticas, sin excluir las medidas basadas en el mercado (Martínez González-Tablas, 1994).

3º. Contradicción intracentro.

La forma en que se resuelva la dinámica en el centro del sistema condicionará el ritmo económico del conjunto mundial. Una crisis profunda en los países centrales puede significar miseria y muerte para los habitantes del Tercer Mundo.

Ya hemos visto a grandes rasgos los problemas económicos actuales de los países ricos: mundialización de la economía, las políticas económicas seguidas, que no resuelven los graves problemas que dichos países tienen planteados, la falta de competencia de las instituciones internacionales nacidas de la II Guerra Mundial (ONU, FMI, OCDE, etc.) para responder a las exigencias de una economía globalizada.

Habría que añadir la dificultad de adaptación de los Estados nacionales a esta nueva situación internacional. Por una parte, tienen que ceder soberanía hacia abajo, descentralizando a nivel local y, por otra, hacia lo supranacional (al menos en Europa). Sin embargo, siguen siendo esenciales para el capital en cuanto orquestador del consenso económico, y porque, aunque los mercados sean internacionales, la riqueza y la prosperidad económica son fenómenos nacionales. Y también el Estado nacional es importante para el fomento del consenso social, sin el cual los sectores privilegiados no podrían reproducir las condiciones en que descansan sus ventajas competitivas.

En esta tarea es difícil que el Estado pueda ser sustituido, tanto más cuanto que los procesos económicos internacionales marginan a amplios colectivos sociales, sectores que

poco pueden esperar de la lógica del mercado el cual, movido por el lucro, no puede responder directamente ni a la pobreza ni a la provisión de bienes colectivos. Es aquí donde los Estados nacionales de Bienestar adquieren el gran reto de responder, junto con la sociedad civil, a los graves problemas de los países ricos: el paro estructural de grandes sectores de la población y la precarización y vulnerabilidad de otros, que desembocan en el gran problema político y moral de nuestras sociedades. La pobreza, la marginación y la exclusión social de muchos en un mundo rico en recursos.

Alternativas

El profesor Rodríguez Cabrero (1996) expone con claridad las cuatro opciones para el futuro del Estado de Bienestar:

1°. La Neoliberal. Desmantelamiento o reducción radical del Estado de Bienestar. Políticas sociales realizadas por el mercado. Las consecuencias de esta opción serían: retroceso de la seguridad colectiva, tan duramente conquistada, segmentación y dualización social, incompatibilidad entre Estado y sociedad civil.

2°. El Neocorporativismo o consenso entre las grandes fuerzas sociales tradicionales. Aparte de actuar al margen de los cambios en la sociedad civil, esta opción defendida ardientemente por Mishra a mediados de los ochenta, tiene hoy la dificultad de que la desregulación y flexibilidad laboral debidas a las políticas económicas seguidas, limitan la fuerza y capacidad de acuerdo entre las fuerzas sociales.

3°. Otra opción eminentemente conservadora propugna la vuelta a la sociedad civil entendida como comunidad, como lugar donde recuperar los viejos papeles sociales de la familia, la mujer y los microgrupos. Tiene, entre otras razones en contra, la imposibilidad de una vuelta atrás en la modernización capitalista en marcha, la reestructuración en la familia y la emancipación e incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

4°. Rodríguez Cabrero y muchos otros autores optan por un nuevo contrato social en el que se haga una afirmación rotunda de la conquista histórico-social que representa el Estado de Bienestar: complementariedad entre Estado y sociedad civil. El Estado con un papel central en la extensión de los derechos sociales para todos, sobre todo de los excluidos, a la vez que favorecedor de la descentralización y de la participación ciudadana. La sociedad civil con un nuevo papel en la definición de las necesidades sociales y de los programas para afrontarlas, en la misma producción del bienestar y en la extensión de la democracia participativa.

En todo caso, la mayoría de los autores citados en este trabajo, cuyas opciones son críticas con el neoliberalismo imperante, afirman la necesidad de reconstruir el consenso social sobre el derecho al trabajo de todos, es decir, creando empleo, redefiniendo el significado del trabajo en nuestra sociedad, imprescindible porque identifica personalmente y afirma socialmente. La posibilidad de esta creación de empleo existe, aunque no desde los planteamientos ideológicos y las políticas económicas dominantes.

Las vías pueden diferir, pero la mayoría insiste en el reparto del trabajo en una sociedad en que éste es un bien escaso. Pero no se trata del reparto del trabajo que acepta

el mercado-capital: reducción del trabajo y, en la misma proporción, del salario. Lo que sindicatos, algunos partidos de izquierda y diversos expertos sociales están hoy señalando es la reducción de la jornada sin reducción del sueldo, basándose en el aumento de la productividad.

Aznar (1994) parte del hecho de que el paro es una mutación de la civilización generada por el aumento de la productividad. Para producir hoy la misma riqueza es necesario menos trabajo. Debido al aumento acelerado de la productividad, para crear empleo el crecimiento económico tendría que ir por delante la productividad, cosa que no parece posible. Por lo tanto, ya no hay trabajo para todo el mundo a jornada completa. Estamos ante dos opciones:

1°. O bien aceptamos la sociedad dual y la exclusión, utilizando la riqueza para paliar esa exclusión.

2°. O bien damos trabajo a todos, reduciendo el tiempo del mismo y utilizamos las riquezas para lograrlo.

Aznar opta por la segunda y explica exhaustivamente los medios y las variadísimas formas de lograrlo. Sus planteamientos se pueden resumir de la manera siguiente:

En una sociedad con trabajo par todos existirían dos cheques. El primero como salario directo por el trabajo (para el autor el concepto "salario mensual" es adecuado para la sociedad industrial, pero insuficiente para los postindustrial en la que nos adentramos). Para los que trabajen a jornada completa sólo existiría este salario. El segundo cheque (que es un concepto; las formas de cobrarlo son muchas) lo cobrarían los que optaran por trabajo parcial (media jornada, cuatro días a la semana, cuatro años y uno sabático, etc).

Cobrarían un segundo cheque (en dinero, en exacciones fiscales...) no financiado por las empresas sino por la colectividad, vía impuestos. Hay que tener en cuenta que habría más dinero, puesto que trabajaríamos todos, el presupuesto del paro se podría utilizar para este fin, amén de nuevas fuentes de fiscalidad.

El objetivo es pasar de una estrategia de "indemnización" a otra de "redistribución", de una sociedad dual, donde unos trabajan y otros no, pagando los primeros para que sobrevivan peor los segundos (sociedad éticamente inmoral), a otra bipolar, donde el individuo pueda elegir en ciertos momentos de su vida estar plenamente integrado en el campo productivo, y en otros, utilizar mecanismos redistributivos, con objeto de liberar tiempo para vivir de otra manera libremente elegida.

Es preciso señalar que en Suecia, país paradigmático en el Estado de Bienestar, donde prácticamente no existe paro, el 24% de la población activa lo hace a tiempo parcial. Las medidas activas (ayudas al trabajo de jóvenes, al trabajo a media jornada, etc.) eran en 1990 el doble que las pasivas. Repartir es más rentable que indemnizar.

Otros autores, como Anisi (1995), se posicionan en la misma línea de Guy Aznar, pero con alguna variante: Anisi afirma que la crisis fiscal es el resultado de eliminar el pleno empleo, que hay que reconstruir, puesto que es el corazón del Estado de Bienestar, y que el principio del derecho a una renta no procede de la propiedad, sino del hecho de haber trabajado. Su propuesta no pasa por la reducción de la jornada laboral. Se trata de utilizar el crecimiento de la productividad para generar empleo, utilizando las "organizaciones de intermediación". El salario real crecería antes de impuestos, pero se mantendría después de un impuesto específico que serviría para crear empleo en el sector de los servicios sociales: transportes públicos mejores, guarderías infantiles gratuitas, mayor atención domiciliaria, mantenimiento del patrimonio histórico y artístico, vigilancia de la emisión de productos contaminantes, etc.

Navarro (1996) propone tres vías para la creación de empleo:

- 1) El sector privado con expansión de empleo (¿por qué subvencionar a empresas que no creen empleo?).
- 2) A través del sistema público, pero que no sean trabajos de baja calidad, que es desempleo encubierto (Méjico es uno de los países con menos desempleo y con más pobreza y polarización social). Los países nórdicos han utilizado el gasto público para crear empleo en el sector de los servicios sociales. La forma no pasa necesariamente por el funcionariado. Puede hacerse a través de convenios con empresas privadas o bienes públicos en régimen privado de gestión. Además estos países, como ya hemos visto, están incidiendo en el reparto del trabajo. No hay que olvidar que estos países son los que tienen mayor creación de empleo, mayor participación de la mujer en el trabajo, menos desempleo y menor polarización social.
- 3) También contempla Navarro la posibilidad del reparto del trabajo, junto con las dos anteriores opciones.

Desde una perspectiva global es necesario resaltar que a nivel mundial parece técnicamente posible que haya recursos para esos casi 10.000 millones de habitantes que tendremos pronto, pero no será políticamente posible con el actual modelo de desarrollo en el intracentro y la forma en que las políticas económicas imperantes lo están llevando a cabo. El nivel de vida de los países ricos no es exportable a todo el planeta. Es necesario dejar crecer a los que tienen menos y los países ricos aprender a progresar sin crecimiento. Si no se lleva a cabo como opción voluntaria, tarde o temprano, se presentará como inevitable (Martínez González-Tablas, 1994).

6. Tendencias sociales actuales: cambios sociales y políticas sociales

Los cambios sociales más importantes acaecidos en las últimas décadas y con más incidencia en las políticas sociales, son las siguientes: cambios demográficos, movimientos migratorios y modificaciones en la estructura familiar.

Cambios demográficos y movimientos migratorios

La evolución demográfica del mundo ha permanecido estancada hasta el XVIII, en que se inicia una revolución demográfica en conexión con las revoluciones agrícola e industrial de la época. Desde entonces la población crece ininterrumpidamente. El crecimiento se torna

explosivo a partir de 1950, lo que empieza a ser conocido como la "Segunda Transición demográfica" (Iglesias de Ussel, 1994). Desde 1950 a 1994 el total de la población mundial se duplica con creces, lo que significa que la humanidad tardó cien años en doblar la población entre el XIX y el XX (1850-1950) y sólo 44 años en volverla a doblar (1950-1994). Se espera que la población mundial será de 6.300 millones en el año 2000 y de 8.500 en el 2025 (ONU, 1993). Otros estudios la sitúan en 9.400 millones.

Ahora bien, los ritmos de crecimiento demográfico de las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas son muy dispares. De 1990 a 1995, los Países Desarrollados crecieron la cuarta parte que los Países en Desarrollo. De 1940 al 2025, las tasas serán del 0,44% (P. D.) y del 1,68% (P. en D.) (Requeijo, 1995). Del incremento de la población mundial entre 1950-1995, un 23% se originó en los P. D. y un 77% en los P. en D. Como consecuencia, la población de los P. D., que suponía en 1944 el 22,4% del total, significará en el 2025 tan sólo el 16,5%. Es decir, los habitantes del planeta se concentrarán en los P. en D., que pasarán del 77% en 1994 al 83% en el 2025, y esta tendencia se mantendrá hasta el siglo XXII, puesto que la población de los P. D. permanecerá estancada (su tasa de crecimiento anual es de 0,6%), mientras que los P. en D., con África y parte de Asia (países árabes) a la cabeza, seguirá aumentando con tasas de crecimiento entre el 1,3 y el 2,5%, e incluso el 3% en África y algunos países tropicales de América Latina. La causa de este desfase es doble: altos niveles de fecundidad y tasas de mortalidad progresivamente decrecientes, en los P. en D. La transición demográfica no ha tenido lugar en la mayoría de estos países (Puyol, 1990).

Los problemas demográficos en los P. en D.: la explosión.

El rápido crecimiento de la población joven en los P. en D. significa que será necesario crear más de mil millones de empleo en el decenio de 1990, lo que a su vez significa que el desarrollo deberá acelerarse. Especialmente inquietante es la situación de África, donde se necesitarán crear diez millones de nuevos puestos de trabajo cada año hasta final de siglo para absorber a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo. La experiencia de los últimos años ha demostrado que el desempleo masivo entre los jóvenes en estos países, crea una situación políticamente explosiva que es casi inevitable provoque violencia, anarquía y terrorismo (ONU, 1993).

Las consecuencias: emigración.

Las tasas diferenciales de crecimiento demográfico y de oportunidades económicas (entre P. D. y P. en D.) provocan grandes desplazamientos entre regiones y países. Según datos del Banco Mundial en 1990 había en el mundo 1.116 millones de pobres (Royo, 1994). También en 1990 había unos 500 millones de hambrientos en los P. en D. Los pronósticos son desalentadores. El número de hambrientos aumentará en África hasta llegar a los 165 millones y la concentración más grande de hambrientos se dará en Asia, sobre todo en las zonas rurales.

Y no sólo el hambre, sino la desnutrición que aqueja del 25 al 60% de la población. La pobreza, la falta de tierras, de educación, de tecnología, los programas de estabilización y ajuste estructural -copiados o impuestos por los P. D.- han reducido el trabajo. La liberalización del comercio redujo el empleo en los sectores que competían con las importaciones. Las escasas redes de seguridad social fueron insuficientes. Las guerras civiles y las catástrofes naturales destruyeron cultivos e infraestructuras.

La técnica rompe el dilema malthusiano recursos-población, pero en los P. en D. con las técnicas que tienen, las posibilidades alimenticias no son suficientes para hacer frente a incrementos de población cercano al 3%, mientras el elevadísimo paro difícilmente puede solucionarse con ese crecimiento demográfico.

La única salida a tan angustiosa situación es la emigración a los países centrales, a sabiendas de la escasez de empleo y de que sólo podrán acceder a los peores puestos. Pero su inmensamente mayor nivel de vida y su protección social, para seres humanos sin salida en sus países, marcan claramente las tendencias. En los últimos años las corrientes más fuertes se dirigen hacia EE. UU. y, en Europa, hacia Alemania. Y, con mucha menor intensidad, a los países de Europa Meridional. En 1989 la UE tenía ocho millones de extranjeros extracomunitarios, lo que significa el 2,5% de la población total de la UE. (Alberdi, 1995). Tal porcentaje no puede justificar el revuelo que los emigrantes están provocando en lo que se refiere a su volumen.

A esta situación habría que añadir el problema de los refugiados, personas que traspasan las fronteras empujados por desastres naturales, guerras civiles o perseguidos/expulsados por sus gobiernos. En 1990 había 17 millones de refugiados en el mundo (ONU, 1993). En 1995 eran 27 millones bajo responsabilidad del Aznur (Aznur, 1995). La mayor parte de ellos refugiados en los países pobres. La cifra global habla de personas que viven fuera de su país, entre emigrantes y refugiados, en torno a 120 millones.

A esta situación hay que dar respuesta por razones éticas y humanitarias, tanto como por razones de seguridad internacional. No puede solucionarse con políticas restrictivas. Para los refugiados pasa por políticas preventivas de los conflictos que los causan, intervención diplomática y desarrollo económico y social, creación de instituciones de protección de derechos humanos y difusión de información. Y por políticas de repatriación voluntaria con la corresponsabilidad del Estado de origen y de reintegración (ejemplo, proyectos de reconstrucción de infraestructuras, rehabilitación de servicios públicos, etc).

Para los emigrantes económicos: a medio y largo plazo pasa por el desarrollo económico y social de esos países, con transferencia tecnológica y educación, respeto a la cultura autóctona, políticas de planificación familiar, educación de la mujer y su acceso al trabajo.

En los P. D. la reestructuración industrial llevó en la década de los setenta a limitar la llegada de inmigrantes. En la década de los ochenta se formalizan las legislaciones más

restrictivas. También se llevó a cabo una política de reagrupación familiar, cuyo reto social más importante es el de velar por los derechos de los menores, no como hijos de emigrantes, sino por su propia condición de menores.

España ha pasado de ser un país de emigración a serlo -en cuanto a tendencias- de inmigración a partir de los ochenta. En diciembre de 1992 había en España 393.000 emigrantes legales (con permiso de residencia), más 76.000 que han obtenido la nacionalidad española desde 1955 y una cifra no determinada de irregulares (con el proceso de regularización de 1991 se legalizaron 108 mil emigrantes), siendo en abril de 1992, 402.242 residentes legales. Sumando a los irregulares los que fueron rechazados durante la regularización (más de 19 mil) se estima en 40.000 los nuevos irregulares (IOE, 1994). En total esta inmigración no supera el 1% de la población española de 1991. Su situación está abocada al mercado de trabajo secundario, bajas remuneraciones, carencia de garantías jurídicas. Por su volumen no puede hablarse de "presión" inmigrante en el mercado de trabajo español. Los países del Sur de Europa no tienen aún una política migratoria definida. En España desde 1985 se ha impuesto una concepción policial -control de la frontera Sur de Europa-, una legislación de extranjería presentada como clave para el "orden público" y una ausencia notable de programas educativos, sociales o laborales. Si se mantienen las actuales líneas políticas, el sector de irregulares puede incrementarse a medio plazo, reproduciendo la situación que la regularización de 1991 pretendió solventar.

Los problemas demográficos en los P. R.: la implosión.

El mundo occidental camina hacia una sociedad cada día más envejecida. Dentro de poco, una de cada cinco personas pertenecerá al grupo de "65 y más años" (Rodríguez Castedo, 1991). Este grupo aumentará en los últimos años su peso en la población total, pasando del 13% en 1990 al 20,5 en el 2030. Asimismo, dentro de este grupo se producirá también un cierto envejecimiento al aumentar el número de personas de 70 años y más. Como la base de la población activa sobre la que descansa este grupo será cada vez menor, la tasa de dependencia se elevará.

Para la CEE, en las tres últimas décadas los mayores de 65 años han pasado de 46 millones a 68 millones en 1990, un incremento de casi un 50%. Los síntomas indican que esta tendencia continuará, calculándose para el 2020 entre 89 y 100 millones de personas mayores que vivirán en la Comunidad (Malagón Bernal, 1995).

Los problemas derivados de esta tendencia al envejecimiento son: obstáculos al crecimiento económico, mayor gasto social (sanidad, pensiones, servicios sociales) y la contracción de la base de la población activa.

Frente a esta situación hay que afirmar, en primer lugar, que la vejez es un concepto más sociológico que biológico y que, por tanto, las fronteras de las tres categorías, niñez-juventud, adulto, vejez, deben redefinirse en relación al contexto histórico que se está

considerando. Definiendo la vejez como "aquella categoría de edad que tiene menos de diez años de esperanza de vida", la frontera de la vejez se situaba en las primeras décadas del siglo en los 65. En la actualidad sería a partir de los ochenta años (Alberdi, 1995).

Respecto a los gastos sociales en vejez, se han convertido en el principal componente de los gastos sociales de los Estados de Bienestar y absorberán una proporción cada vez más creciente de PIB. Los datos son inapelables. Lo que resulta más controvertido es la forma en que se les tiene en cuenta a la hora de analizar el futuro de la protección social de la vejez.

Se parte de una interpretación mecanicista que conduce a un cuadro apocalíptico: dado que afecta a los dos capítulos más sensibles del presupuesto social (pensiones y sanidad) el envejecimiento conlleva un alza en las transferencias sociales de jubilación que, al estar basadas en el principio contributivo, son particularmente sensibles a la evolución de la estructura demográfica. Las prestaciones de sanidad también avanzarán, ya que son cuatro veces mayores para las personas de más de 65 años (Guillemard, 1993).

Al mismo tiempo el envejecimiento afecta a la capacidad de la colectividad para financiar los programas sociales por la modificación entre la población activa e inactiva.

Pero el enfoque mecanicista tiene sus límites: concibe el factor demográfico como esencial en la progresión de los gastos sociales. Pero los estudios de la OCDE han mostrado que el envejecimiento sólo explica una cuarta parte del aumento del gasto en pensiones y sanidad. El mayor peso ha correspondido a la ampliación de la cobertura social y al aumento del nivel de las prestaciones de jubilación.

Otro límite es considerar la edad como inductor de efectos inevitables en los comportamientos. Pero ya se observan nuevas conductas de jubilación centradas en el desarrollo de actividades económicas y sociales voluntarias, que rompen el modelo actual población-ocio. El planteamiento mecanicista, es por tanto, inadecuado. Es verdad que sabemos aún poco sobre el futuro funcionamiento de una sociedad envejecida (formas de solidaridad entre las edades, redistribución de los tiempos sociales...). Hay que emprender aquí un esfuerzo investigador y, por otra parte, el análisis de los gastos sociales deben tener en cuenta la evaluación de los resultados de las políticas de transferencias y servicios a la Tercera Edad. La cuestión a saber es qué necesidades han sido cubiertas y cuáles faltan por cubrir. Es decir, si se ha empleado mal o bien el esfuerzo financiero y en que proporciones. Sin olvidar el cómo se ha llevado a cabo (con participación o sin ella). Ambos esfuerzos, investigador y evaluador, son un reto y una tarea para profesiones como el Trabajo Social. Sin olvidar tampoco el efecto de las políticas sociales en las futuras demandas. De ahí la importancia de las políticas activas y no pasivas para la Tercera Edad.

Según Guillemard (1993), las políticas sociales para la vejez en Europa han traído recursos elevados, pero marginación social de los ancianos. Han construido la vejez como

un periodo de la vida que es un coste para la sociedad sin contrapartida alguna. Por ello, contener los gastos es la única respuesta posible de los gobiernos europeos. Pero los gastos para la vejez en Europa no se han empleado bien. No han preservado un rol activo de los ancianos, marginándolos de la vida social. No hay un proyecto social de la vejez. Desde el punto de vista económico, los ancianos europeos han visto aumentar sus rentas, aunque distinguiendo siempre a los mayores de 75 años -y entre ellos específicamente a las mujeres- que han permanecido en una pobreza relativa.

Desde el punto de vista social, a partir de los setenta se han puesto en marcha en los países europeos programas para evitar la institucionalización, mediante servicios y equipamientos colectivos respecto a la vivienda, asistencia domiciliaria y "equipamientos de vecindario" (clubs, restaurantes, Universidad de la Tercera Edad...). En la década de los ochenta la autonomía de los ancianos en su propia domicilio se ha convertido en el objetivo principal en todos los países.

Los resultados de la asistencia domiciliaria son ambivalentes. Por una parte, les han permitido acceder a servicios que no podían procurarse en el mercado y evitar ciertas institucionalizaciones. Pero las investigaciones muestran que estos programas no han sabido preservar y desarrollar la autonomía de las poblaciones ancianas. Han tendido a transformar toda incapacidad física, mental o social en "dependencia social". El viejo es un destinatario de servicios decididos por otros, en los que él no tiene ni el control ni la libertad de elección. Esta falta de reciprocidad le confiere un status social de dependencia. Así, más que prevenir la pérdida de autonomía estos programas podrían haber contribuido, paradójicamente, a reforzar la construcción de la vejez como un periodo vital de dependencia. Por otra parte, no ha sido posible establecer la coordinación entre los diversos servicios dedicados a la vejez. Por ejemplo, entre los servicios sanitarios y sociales destinados a conseguir la integración social (otra reflexión importante para el Trabajo Social, elemento muchas veces central en estas ayudas).

A esta situación hay que añadir la forzosa jubilación anticipada entre los 55 y los 64 años, como consecuencia de la crisis económica, cuyas tasas de empleo han caído en una década entre 20 y 30 puntos. El derecho al trabajo se corta en favor de un derecho al descanso más impuesto que elegido, convirtiendo la transición a la inactividad en un paso brutal difícilmente previsible y asimilable, que altera el ciclo vital.

Ante esta situación caben diferentes alternativas:

Unas paliativas: a) la vuelta al mercado. La privatización de una parte de la asistencia a la vejez ya está en marcha en algunos países europeos; en pequeñas dosis puede ser estimulante. Más allá de ciertos límites, se convierte en un crecimiento de los costes para el ciudadano y es causa de desigualdad. El mercado no puede atender directamente ni la pobreza ni los bienes colectivos. b) La economía informal. Que las familias y los voluntarios se hicieran cargo de los mayores. Los jóvenes jubilados podrían constituir una importante fuerza de trabajo voluntario, asumiendo así una utilidad social en la economía informal. En el mejor de los casos, solidaridad estatal. Conlleva la

desprofesionalización de los servicios y de las instituciones. Para Guillemard son estrategias miopes, cuyo objetivo central es el control de los costes de la política social, en vez de una mejor adecuación entre las nuevas necesidades emergentes y la oferta de programas sociales.

Otra alternativa serían las políticas preventivas. Implicaría una renegociación de la protección social, uniendo esta protección con el ciclo vital. Habría entonces que replantearse las políticas de empleo -en esto Guillemard coincide con una gran mayoría de autores- y de formación, así como la de los recursos humanos de las empresas. Convendría revisar las políticas de jubilación, salud y paro y redefinir el papel de los poderes públicos en estos niveles.

Por parte de las empresas debería haber una mayor individualización (salarios determinados por eficiencia o destajo y no en base a la antigüedad en la empresa).

Por parte de los poderes públicos se plantean grandes dilemas: contener la explosión presupuestaria de los sistemas de jubilación parece un imperativo. Conviene tomar medidas dirigidas a flexibilizar el proceso de salida de los activos que debiera estar asociado a una reestructuración de la política de empleo, restableciendo la igualdad de prioridades de las edades ante el empleo, restableciendo la igualdad de prioridades de las edades ante el empleo. Esto sólo puede ser conseguido con políticas activas de empleo y una gestión previsora de las trayectorias laborales al nivel de la empresa, posibilitando que los ciudadanos decidan sus propios cursos vitales, de manera que las políticas de formación de empleo, tiempo libre y transferencias sociales no se concentren en etapas específicas de la vida, sino que sean repartidas a lo largo de las edades del individuo.

Esta redefinición necesita un nuevo compromiso entre los actores sociales: patronal, asociaciones de usuarios, sindicatos y poderes públicos. De no ser así, los costos los pagarán los ciudadanos enfrentados a una restricción presupuestaria que se impondrá inevitablemente (son propuestas que coinciden esencialmente con otros autores ya citados: Aznar, Anisi, etc.).

La búsqueda de un escenario alternativo requerirá una nueva forma de intervención orientada más a estimular que a proteger. De nuevo aquí se abre una vía de reflexión para el Trabajo Social. Una de las mayores dificultades de estas propuestas será la coordinación de un plan de acción a medio y largo plazo compatible con los compromisos a corto plazo. Pero se trata de un objetivo irrenunciable: devolverle a la vejez la revalorización y el significado social que se merece.

En España el proceso de envejecimiento ha sido más tardío, pero se ha producido igualmente. La peculiaridad demográfica española es que tenemos aún una población relativamente joven, pero al mismo tiempo está experimentando una espectacular caída de la fecundidad y un claro proceso de envejecimiento.

España tiene un gasto social que, habiendo crecido mucho en las dos últimas décadas, está aún por debajo de las medias de la CEE (un 20% frente a un 30-35 en Europa). Aunque en España el gasto de vejez es mayor que en el resto de Europa (Castell y Ortiz, 1992).

La Tercera Edad en España tiene aún una diferencia con respecto a la europea, y es que en nuestro país no se ha conseguido aún la integración económica de los mayores. La cuantía de las pensiones sigue siendo relativamente baja a pesar del esfuerzo realizado. Se da una acusada concentración de las pensiones en el tramo de las 45.000/60.000 pesetas (Argentaria, 1995). Esto como media nacional; sin embargo, algunas de las regiones más pobres presentan una situación bastante más dramática, como es el caso de Andalucía, donde la media de ingresos no llega al salario mínimo y más de 90 mil ancianos se encuentran dentro de la pobreza extrema. Además, unos 470.000 ancianos no alcanzan las 30.000 pesetas mensuales (Malagón Bernal, 1995).

España ha universalizado prácticamente la protección social a la vejez, pero aún no ha conseguido proporcionarle un mínimo de bienestar económico, a diferencia de Europa. El empobrecimiento de los mayores de 75 años y, entre ellos, de las mujeres, también se produce en nuestro país. Y hay que tener en cuenta que más de un millón de ancianos supera los ochenta años (Insero, 1990).

En España también se pone el énfasis en la asistencia domiciliaria, aunque es claramente insuficiente. Al menos el 60% de las necesidades de asistencia domiciliaria de la Tercera Edad está cubierto por la familia y sólo un 12% está cubierto por alguna institución pública.

Las pensiones no contributivas, creadas en 1990, han significado un paso decisivo en la lucha contra la pobreza de la Tercera Edad. En 1993 casi 90.000 personas recibían este tipo de pensiones y 6.795.000 recibían algún tipo de pensión del sistema de Seguridad Social (Argentaria, 1995).

Como conclusión, en nuestro país la práctica universalización de las pensiones debe seguir insistiendo en la subida de las pensiones mínimas, amén de reflexionar sobre los problemas de integración social planteados para Europa, una vez más de interés específico para el Trabajo Social. Por otra parte, hay que poner el énfasis en la ayuda a la familia con cargas de Tercera Edad: casi dos de cada diez ancianos se han integrado en los núcleos familiares de alguno de sus hijos, y al menos dos de cada diez de ellos se ven obligados a cambiar de residencia por temporadas. Conviene, además, aprender de las experiencias ajenas. Ya hemos visto como en Europa la mejora económica no evita la marginación social. En España, además de incrementar la cuantía de las prestaciones mínimas conviene evaluar si nuestras políticas domiciliarias no están, produciendo los mismo efectos perversos de dependencia de la vejez. Asimismo debiera ensayarse, dada la mayor importancia de su población rural, una política específica de la vejez en el medio rural, sobre la base de coordinar lo sanitario y lo social, amén de estimular las relaciones intergeneracionales. El reto es mejorar el nivel de vida e innovar para el futuro, reivindicando la vejez como una etapa a vivir plenamente.

Cambios en la estructura familiar.

La familia ha sido considerada siempre una institución esencial para los cambios políticos y sociales, sea para activarlos, sea para detenerlos. En España, a partir de la transición política la familia se convirtió en el espacio estratégico de la nueva realidad política y los cambios familiares se utilizaron como símbolo de la ruptura con el pasado (Iglesias de Ussel, 1995). La transición política ha significado la supresión del modelo tradicional único, con respaldo legal e impuesto, y su sustitución por el pluralismo de las distintas alternativas familiares: cohabitación, divorcio, hogares unipersonales y monoparentales, retraso de la nupcialidad y una bajada extraordinaria de la fecundidad, unido a los valores de igualdad entre los sexos, libertad de elección y tolerancia hacia formas alternativas de convivencia, conforman un universo familiar distinto del de hace dos décadas.

Algunos autores hablan de diferentes modelos familiares europeos. Pero quizá sea más prudente, en vez de hablar de modelos, en un terreno como el de las ciencias sociales en el que, en muchos campos la teorización están en mantillas, hablar de "rasgos diferenciales" de la familia española en relación con la europea.

Las características sociodemográficas de la familia española se reflejan en un importante descenso de la nupcialidad, aumento notable de la edad media al primer matrimonio, dato importante porque la fecundidad en España está ligada en un 90% al matrimonio. En la fecundidad, España ha pasado en las dos últimas décadas, de tener los niveles más altos de fecundidad a los más bajos de Europa y del mundo. De 2,9 en 1960 a 1,3 en 1990, tendiendo a alcanzar en la actualidad el 1,2. Ambos fenómenos denotan la gran dificultad que existe en nuestro país para formar familia.

Otros fenómenos a destacar son: el retraso en la emancipación de los jóvenes de sus hogares paternos -una de las características del sistema mediterráneo-, y una incidencia limitada de la cohabitación, restringida a categorías socioeconómicas altas y que se suelen plantear como una segunda oportunidad después de un fracaso matrimonial.

Las bajas cotas de divorcio pueden deberse a su tardía implantación; ello explica la escasez y la singularidad de las familias monoparentales (encabezadas mayoritariamente por mujeres viudas y no separadas o solteras como en Europa). Las cotas de divorcio están aumentando últimamente. Entre 1986-1993 han aumentado un 50% (Flaquer, 1995). En cuanto a hogares unipersonales ha habido un crecimiento considerable en las dos últimas décadas: del 7,5% del total de hogares en 1970 al 13,4% en 1991. Se trata de un colectivo muy envejecido y feminizado.

Emancipación femenina, educación y mercado de trabajo.

La emancipación femenina en España ha sido tardía en relación con Europa. Las mujeres españolas han tenido más dificultades que las europeas para acceder a la

independencia (uso de anticonceptivos, estudios superiores, acceso al mercado de trabajo). Pero en la actualidad las mujeres, en especial las más jóvenes, se hallan bien encaminadas por esa senda. Si bien estas mujeres se han encontrado con un dilema. Una de las características más relevantes de nuestro sistema familiar, compartido con otros países mediterráneo y en contraste con el Norte de Europa, es la existencia de fuertes redes de solidaridad, de tal modo que las familias se configuran como un refugio ante la crisis y el infortunio.

En la familia española no sólo resulta frecuente la residencia común entre miembros de distintas generaciones ya adultos, sino también el intercambio intenso y asiduo de ayudas entre ascendientes y descendientes que viven en distintos lugares. Pero este modelo que habría que preservar por sus cotas de solidaridad resulta de un alto coste personal para las mujeres. La paradoja es que el éxito del modelo está provocando su crisis: ello se debe a las nuevas condiciones de la emancipación femenina. Las mujeres que han cursado estudios rehusan emanciparse sin conseguir un empleo que les permita ser independientes. Lo contrario supondría aceptar un papel, tal vez irreversible, de amas de casa. Por eso, apuestan más fuertemente por la educación que los hombres. Según datos de la EPA, la tasa de escolaridad de las mujeres es hoy más elevada que la de los hombres entre los 18 y los 29 años. Además en España hay poco trabajo a tiempo parcial en comparación con Europa, por lo que el dilema entre trabajar o no es más difícil de resolver. Además, la tasa de paro es superior en las mujeres, sobre todo en las tituladas superiores, con la frustración de expectativas que esto supone. La consecuencia es que las mujeres hasta que no tienen un trabajo estable no se pueden permitir casarse y tener hijos si no quieren convertirse en amas de casa. Sería tirar por la borda esos años de inversión y estudio.

Ese es un dilema de las mujeres jóvenes en nuestro país: si se casan sin haber encontrado un empleo, su independencia se verá mermada, sobre todo si tienen hijos. Si siguen estudiando tendrán más probabilidades de empleo, pero postergarán la formación de una familia.

En cuanto a las mujeres menos jóvenes, tienen el siguiente dilema: 1) el espectacular crecimiento de la esperanza de vida, unido a la caída de la fecundidad, genera un notable desequilibrio entre los prestadores y los destinatarios de servicios en el hogar; 2) la masiva incorporación de la mujer al estudio y al trabajo disminuye aún más el colectivo dispuesto a prestar este tipo de asistencia; 3) la crisis del Estado de Bienestar coloca sobre la familia una mayor carga de lo que cabría esperar. La crisis económica actual está siendo suavizada por el colchón que supone la solidaridad familiar española. Los servicios públicos sólo alcanzan a una reducida minoría de los ancianos dependientes, cuya carga recae sobre la familia, es decir, sobre las esposas e hijas que se responsabilizan de la enorme cantidad de tiempo que requiere el cuidado de un anciano dependiente. La longevidad de los ancianos pesará sobre los adultos entre 50 y 65 años, o sea, las mujeres, que se cuentan a veces atrapadas entre la atención a los hijos jóvenes y a los padres dependientes.

El modelo de familia española es, pues, una combinación de tradición y modernidad. Converge con Europa en el disminuir de la nupcialidad y la fecundidad, pero no en las formas de convivencia. Por ello las mujeres españolas se han visto envueltas en el dilema de independizarse dentro de un contexto familiar tradicional, que les pide seguir cuidando a los dependientes dentro de la familia.

Además, una de las características del modelo de Estado de Bienestar español es la práctica ausencia de política familiar en nuestro país (Flaquer, 1995; De la Red, 1994). La protección a la familia en España es la más baja de Europa: 2,4% de gasto social familiar (Castell y Ortiz, 1992), frente a porcentajes europeos que oscilan entre el 7 y el 12%. En materia de protección social, el mayor diferencial de España con respecto a Europa se sitúa, pues, en el sector Familia, que casi resulta una prestación residual, corregida en parte por las prestaciones no contributivas. El acercamiento a la medida comunitaria, exige en nuestro país, no obstante, modificar el techo máximo de ingresos para ampliar la cobertura de estas prestaciones, ampliar los beneficios sociales laborales para el cuidado de los hijos y potenciar los servicios sociales de apoyo a la familia (De la Red, 1994). ¿Puede seguir existiendo el modelo familiar español en estas circunstancias? Las alternativas (Flaquer, 1995) son dos (que pudieran ser complementarias): 1) una mayor ayuda del Estado a la familia; 2) que los varones se impliquen más en las tareas del ámbito privado, que hasta ahora recaía exclusivamente en las mujeres.

Las carencias más importantes del Estado de Bienestar español en este punto son (Alberdi, 1995):

- Falta de Servicios Sociales que ayuden a la mujer en su emancipación a través del mercado de trabajo.
- La legislación en cuanto a ayudas familiares. Por ejemplo, las ayudas al estudio están menos desarrolladas que en Europa (la independencia de los jóvenes daneses o suecos, está en gran medida sufragada por becas-salario o préstamos del Estado).

Además del colectivo femenino, hay un segundo colectivo familiar en conflicto, que es el de los jóvenes afectados por el paro y el elevado coste de las viviendas, lo que dilata enormemente su emancipación personal. El tercer conflicto es el planteado por los mayores, de cuya falta de integración económica y social ya hemos hablado.

La crisis de la familia es de crecimiento y transformación, al hilo de las transformaciones económicas y sociales. En las condiciones actuales la familia necesita la ayuda de políticas públicas capaces de ayudarle a resolver sus contradicciones sin el sacrificio de ningún sector de la misma. La conferencia de El Cairo fue taxativa a este respecto: es necesario proteger desde los gobiernos a las familias, debido al importantísimo papel que desempeñan como elemento vertebrador de la sociedad, tanto en los Países Desarrollados como en los Países en Desarrollo (Almoguera, 1996). Esta política familiar pública debiera hacerse democráticamente, es decir, con el consentimiento explícito de la mayoría acerca de los objetivos de esa política familiar, como su ejecución debe ser realizada a través del más estricto respeto a la libertad individual. Esto exige que tal política se haga mediante incentivos selectivos que graven o estimulen las distintas

alternativas. Se trata de incrementar las oportunidades de elección racional que hay a disposición de los agentes. Mientras más se racionalicen las conductas familiares privadas, más se podrá programar su cooperación colectiva.

Alguno de los componentes esenciales por parte de quienes desempeñan esas políticas y de quienes las ejecutan debieran ser (De la Red, 1995): sensibilidad hacia los patrones de funcionamiento familiar existentes, apreciación de los vínculos que unen a los miembros de la familia, evaluación crítica de políticas y programas familiares, consideración de la familia como sujeto activo de esa política y capacitación profesional en las intervenciones en política familiar. De todo ello debe tomar buena nota el Trabajo Social, así como de que la opinión pública apoya una política específica de la familia: así aparece en la encuesta FOESSA y en la encuesta del CIS sobre población y familia de 1993.

Conclusiones: pobreza y desigualdad

Las nuevas tendencias económicas acompañadas por los cambios sociales aquí enunciados, han dado como resultado la erosión del modelo de integración social implícito en el modelo económico del fordismo, el keynesianismo y el Estado de Bienestar fraguado en los años 40. Lo novedoso de este modelo fue convertir el trabajo asalariado, en un mecanismo de integración social, fuente de seguridad, de reconocimiento e identidad social (Gaviria, Laparra y Aguilar, 1995).

Pero el nuevo sistema económico es un modelo dualizador de desarrollo que tiende a economizar trabajo y a hacerlo más flexible. La solución al problema no ha sido redistribuir el empleo, sino hacerlo de modo escalonado, jerárquico y excluyente, dando lugar a una sociedad dual o de los tres tercios: ciudadanos con trabajo estable, ciudadanos con empleo precario y excluidos del empleo. Ya hemos mencionado los datos de pobreza y desigualdad en el mundo.

En España, los diversos estudios sobre la pobreza situaban el nivel de pobres, para los años ochenta, entre 7 y 9 millones, cifras de pobreza relativa, es decir, por debajo del 50% de la renta per cápita media de un país. El estudio de Cáritas en esos años lo situaba en 8 millones de pobres, de los cuales aproximadamente la mitad se encuadraban en pobreza severa (por debajo del umbral del 25%). Los estudios para los años 90 lo sitúan en algo más de 7 millones (Alonso Torres, 1995). La Fundación Argentaria (1995) nos da la cifra de 7 millones de pobreza relativa y 385 mil de pobreza severa.

Las investigaciones más recientes coinciden en señalar que entre 1980 y 1990 la pobreza relativa ha disminuido levemente en cuanto al número de personas y notablemente en cuanto a la pobreza severa, debido en gran parte a las políticas sociales del Estado de Bienestar: pensiones contributivas, no contributivas y Rentas Mínimas de Inserción.

La desigualdad es hoy menos acusada que en 1980. Lo que no es obstáculo para que haya colectivos que han visto empeorar su situación. En España la sociedad de los tres tercios podría estar configurada de la siguiente manera:

- La franja de seguridad, según la EPA del 4^o trimestre de 1992, estaría compuesta por 5,9 millones de personas (los varones doblando a las mujeres).

- La franja de precariedad (los que rotan entre empleos temporales, trabajo sumergido y desempleo, subsidiado a veces), aproximadamente 3 millones.

- La franja de exclusión, más difícil de precisar, podría delimitarse de alguna manera por la cifra de los parados de larga duración (más de dos años), que sería aproximadamente de 827 mil personas (Gaviria, Laparra y Aguilar, 1994) y que vendría a coincidir con las cifras de pobreza severa-885 mil personas de la Fundación Argentaria (1995). Un dato importante a este respecto es saber que ninguno de sus miembros tiene empleo. Las cifras, para 1993, del número de hogares atendidos por las Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas se estima en unos 50 mil, cifra que no cubre más que una parte reducida del número potencial de demandantes estimado entre el 1 y el 3% de los hogares españoles (entre 100 mil y 350 mil hogares).

Estos tres círculos de integrados, precarios y excluidos, configuran el paisaje social con el que tendrán que medirse las políticas sociales del Estado de Bienestar en los próximos años.

Las desigualdades más notables:

- Las territoriales: las regiones más pobres son las del Sur, Andalucía, Extremadura y Canarias, con mayores tasas de paro y de precarización.

- Las desigualdades por sexo. Las mujeres son más pobres que los varones, tanto las jóvenes, con menores retribuciones salariales, como los mayores, cuyas pensiones también lo son. A lo que hay que añadir que los hogares más pobres son los monoparentales, y de ellos 9 de cada 10 tienen una mujer como sustentador principal.

- Desigualdades generacionales. Los mayores ingresos corresponden a los grupos de edad centrales (adultos trabajando), y los menores a la Tercera Edad y a los jóvenes. Aunque en la Tercera Edad ha disminuido la pobreza, excepto en los mayores de 75 años, mientras ha aumentado en los jóvenes, por su dificultad en el acceso al mercado de trabajo: los mayores índices de desempleo se dan entre los jóvenes, así como la mayor precarización laboral, paro de larga duración e irregularidad en la contratación. En todos estos supuestos se encuentran las mujeres jóvenes, con mayores dificultades que los hombres para conseguir empleo. En una situación muy delicada se encuentran los parados de más de 50 años, a los que les resulta muy difícil encontrar un nuevo empleo.

En la mayoría de los países comunitarios la pobreza es menor que en España y la protección social más alta: un 30-35% del PBI para Europa, frente a un 23% para España, en 1993 (Argentaria, 1995).

7. Los retos del Trabajo Social a finales del milenio.

Llegados aquí, en el comienzo de un Congreso Estatal de Trabajadores Sociales al que corresponde enfrentarse a esos retos y estudiar los modos concretos de darles

respuesta, sólo cabe enunciar las grandes líneas por donde parece debiera caminar esta profesión, a la luz de los profundos cambios económicos, políticos y sociales acaecidos en las últimas décadas.

En el ámbito político el Trabajo Social debe apoyar rotundamente el Estado de Bienestar, que posibilita a las poblaciones la seguridad de sus derechos económicos y sociales y el mercado no sólo no puede garantizar, sino que, dejado a su propia dinámica, conduciría, como los hechos demuestran fehacientemente, a un mundo cada vez más injusto y dualizado.

"Es obvio que los cambios sociales han hecho de nuestro sistema social una realidad compleja en la que no es fácil presentar soluciones simples... Hay que mantener la complejidad sin anularla... dispuestos siempre a admitir una renovación continua" (Gutiérrez Resa, 1996). En este sentido, ante las nuevas realidades sociales, el Trabajo Social debe optar no sólo por el Estado de Bienestar, sino también por su reforma, contribuyendo a un nuevo modo de organización social que incluya al Estado, como garante de la extensión de los derechos sociales, y a la sociedad civil, participante y protagonista en la producción del bienestar social.

Es cuestión de incidir en lo que se suele conceptualizar de diversas formas: tercer sector, tercer sistema, economía social, etc. Al margen de nomenclaturas, el Trabajo Social debe abrirse al amplio mundo de la sociedad civil: ONGs, asociaciones ciudadanas, cooperativismo social, empresas de inserción social, esfuerzos de autoorganización, etc. Ese fue quizá el error del anterior modelo del Estado de Bienestar: no hacer intervenir "organizaciones de intermediación" entre lo público y lo privado.

Por estos motivos, si hasta hoy en el ámbito profesional se trataba de gestionar prestaciones en un modelo de distribución de recursos, ahora se trata de gestionar la integración social y luchar contra la exclusión. Aunque haya que seguir gestionando, y eficientemente, recursos escasos, ahora se trata sobre todo de movilizar recursos públicos y privados, estimular y dinamizar a las poblaciones, creando sinergias sociales favorables a la integración.

Es decir, reformar el Estado de Bienestar implica, desde el Trabajo Social, hacer reformas dentro de la profesión, desterrando ambigüedades y creando prioridades. En este sentido, el Trabajo Social debe tomar una opción decidida por la inserción social, por el trabajo con los excluidos como máxima prioridad. El punto focal de la acción de los servicios sociales deben ser los excluidos, los pobres, los marginados -desechando un universalismo mal entendido-, aunque su acción preventiva, o de creación de espacios para la integración, deba dirigirse a sectores más amplios (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1995). Así lo afirma el "Libro Verde sobre la Política Social Europea": "el problema no reside tan sólo en las disparidades entre los más favorecidos y los más desfavorecidos de la escala social, sino también en las que existen entre quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella". La exclusión se ha convertido en la nueva cuestión social: la existencia de "inútiles en el mundo", de sujetos y grupos supernumerarios que ni siquiera son explotados porque carecen de competencias convertibles en valores sociales. Personas,

grupos sociales y países que son arrojados fuera del sistema y se sienten como poblaciones sobrantes. La nueva cuestión social reclama recrear las políticas y las estrategias (García Roca, 1996).

En la consecución de este objetivo, el Trabajo Social no se puede limitar a un proteccionismo que no activa potencialidades ni facilita los procesos de inserción. Debe utilizar la innovación en la experimentación social. Aquí cabría hablar, entre otras posibilidades, de las empresas de inserción social, así como la utilización de algunos proyectos articulado por los Fondos Estructurales de la UE que, bien utilizados, podrían ayudar a reconstruir el contacto entre la Administración y la Sociedad y facilitar nuevos compromisos entre la esfera económica y la social (De la Red, 1994). Sin olvidar la colaboración de la red de Servicios Sociales Comunitarios en la gestión de los salarios sociales, inexistente en algunas CC. AA., e importantísimo para la concreción de los objetivos de este Sistema, como muy bien ha señalado Gaviria, Laparra y Aguilar (1995). Habría que reflexionar, asimismo, algo que muchos autores consideran importante: sobre el camino de la descentralización, la primacía de lo local. La gestión de la política social a pequeña escala. Para que el sistema de servicios sociales funcione, deben coordinarse todos los sistemas de Bienestar del organigrama local: salud, vivienda, trabajo, educación; sin olvidarse las organizaciones civiles locales. Este objetivo tiene sus dificultades: los servicios sociales no gozan de una descentralización económica y administrativa para llevar a la práctica este tipo de políticas sociales. No existe una conciencia de autogestión de servicios por parte de los ciudadanos (una de las tareas a realizar por el Trabajo Social). El voluntariado no está suficientemente estructurado ni formado (Garcés Ferrer, 1996).

Pero habría que avanzar por ese camino, ya que los Servicios Sociales personales tienen constituida una amplia red de profesionales y servicios que deben rentabilizarse al máximo. Habría que luchar aquí por eliminar la carga de burocratización, jerarquización y excesiva dependencia de los espacios políticos existente en el Sistema, que lo encorsetan, produciendo un hondo malestar entre los profesionales y disminuyendo su capacidad de intervención.

En el ámbito académico el Trabajo Social ha dado grandes pasos en los últimos quince años. Los años ochenta han significado la plena integración en la Universidad como Diplomatura universitaria, la realidad de Nuevos Planes de Estudios (cuyo seguimiento habría que hacer y, llegado el caso, reformar), la aparición de un Área de Conocimiento propia y el establecimiento de algunos Departamentos universitarios específicos.

Queda ahora por recorrer el camino, ya iniciado, hacia el Segundo Ciclo (Licenciatura) y Tercer Ciclo (Doctorado). Ello permitirá a la profesión una profundización de sus conocimientos en una sociedad cada vez más compleja y cambiante, la existencia de investigadores especializados en las disciplinas de Trabajo Social-Servicios Sociales-Política Social, que contribuyan a su crecimiento científico (Molina Sánchez, 1994). Esta investigación, que ya empieza a dar sus frutos en las publicaciones de los Trabajadores Sociales, es clave para el futuro de la profesión. Y debe, en primer lugar, conectarse desde

las Escuelas Universitarias de Trabajo Social con los profesionales que están en la práctica del día a día, poseedores de un riquísimo caudal de conocimiento de las realidades y necesidades sociales y, también, debe ir acompañada de una asignatura pendiente, la incorporación a estas investigaciones empíricas de las nuevas tecnologías informáticas, imprescindibles para la elaboración de bases de datos y conexión entre investigadores. Sólo así podrá el Trabajo Social, mostrando los resultados de sus experiencias e investigaciones, consolidar su peso en la sociedad, ofreciendo a ésta un mayor conocimiento de sus procesos sociales, así como las críticas y alternativas a aquellas políticas sociales que no sean las adecuadas a las necesidades de las poblaciones.

Esperemos que la profesión sea capaz de contribuir a la construcción de una mezcla más armoniosa de Mercado, Jerarquía y Valores, que nos conduzcan hacia sociedades más justas, ganándonos así, como expresábamos al principio, el recuerdo respetuoso de las generaciones venideras.

Bibliografía

- ALBARRACÍN, J.: La política económica y el empleo, en AA. VV.: Reflexiones sobre política económica, Ed. Popular, 1990.
 - ALBERDI, I. (dir): Informe sobre la situación de la familia en España, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.
 - ALMOGUERA, P.: Hogares, familias y vivienda, en SOCIETAT CATALANA DE GEOGRAFIA, n. 41, Vol. II, 1996.
 - ALONSO TORRES, F. J.: Reflexiones en torno a las investigaciones sobre pobreza y marginación en España, en AA. VV.: Desigualdad y pobreza hoy, Talasa, 1995.
 - ALVAREZ-URIA, F.: En torno a la crisis de los modelos de intervención social, en AA. VV.: Desigualdad y pobreza hoy, Talasa, 1995.
 - AMISI, D.: Creadores de escasez, Alianza U., 1995.
 - AZNAR, G.: Trabajar menos para trabajar todos, Ediciones HOAC, 1994.
 - BEVERIDGE, W.: Seguro Social y Servicios Afines, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
 - BERZOSA, C.: La crisis permanente en los países desarrollados: 1973-1993, en BERZOSA, C. (coord): La economía mundial en los noventa. Tendencias y desafíos, Icaria, 1994.
 - BIRNIE, A.: Historia económica de Europa, Miracle, 1977.
 - BOWLES, S., GORDON, D. M. y WEISSKOPF, T. E.: La economía del despilfarro, Alianza U., 1989.
- Tras la economía del despilfarro. Una economía democrática para el año 2000, Alianza U., 1992.
- CASTELLS, M.: El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista, en AA. VV.: Nuevos horizontes teóricos para el socialismo, Ed. Sistema, 1987.
 - La sociedad informacional, Alianza, 1995.
 - CASTELLS, M. y ORTIZ, L. P.: Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo, Ministerio de AA. Sociales, 1992.
 - CONTRERAS, J. (comp.): Los retos de la inmigración, Talasa, 1994.
 - DE LA RED, N.: Los Servicios Sociales en Castilla y León en la Unión Europea, Universidad de Valladolid y Junta de Castilla y León, 1994.
 - La política de bienestar social y la familia en un entorno socioeconómico, BOLETIN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN, CEBS, n. 4, 1995.
 - DÍAZ, E.: El nuevo contrato social: instituciones políticas y movimientos sociales, en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (comp): Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Alianza, 1989.
 - ESCUDERO, M.: El socialismo, la gran depresión y el modelo económico futuro, en AA. VV.: El futuro del socialismo, Ed. Sistema, 1986.
 - FERNÁNDEZ, A.: Historia del Mundo Contemporáneo, Ed. Vicens Vives, 1979.
 - FLAQUER, L.: El modelo de familia española en el contexto europeo, en SARASA, S. y MORENO, L. (comps.): El Estado de Bienestar en la Europa del Sur, CESIC. 1995.
 - FRIEDMAN, M.: Capitalismo y libertad, Rialp, 1966.
 - Libertad de elegir, Grijalbo, 1980.
 - La tiranía del "statu quo", Ariel, 1984.

- FUNDACIÓN ARGENTARIA: Las desigualdades en España. Síntesis estadística, Visor Distribuciones, 1995.
 - GARCÍA COTARELO, R.: Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
 - GARCIA ROCA, J.: El Tercer Sector, en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, N. 103, 1996.
 - GARCÉS FERRER, J.: El Sistema de servicios Sociales y la credibilidad en las instituciones democráticas, en SOCIEDAD Y BIENESTAR, n. 1, 1996.
 - GAVIRIA, M., LAPARRA, M. y AGUILAR, M.: Aproximación teórica al concepto de exclusión, en AA. VV.: Desigualdad y pobreza hoy. Talasa, 1995.
- Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión, en SARASA, S. y MORENO, L. (comps.): El Estado del Bienestar en la Europa del Sur, CESIC-Ministerio de AA. Sociales, 1995.
- La caña y el pez.
Estudio sobre los Salarios Sociales en las CC. AA., Fundación FOESSA, 1995.
- GEREMEK, B.: La piedad y la horca, Alianza U., 1989.
 - GUILLEMARD, A. m.: Perspectivas europeas sobre las políticas de vejez, en MORENO, L. (comp.): Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar, CESIC, 1993.
 - GUTIÉRREZ RESA, A.: Las ONGs y su papel en el futuro de la sociedad, en SERVICIOS SOCIALES Y POLÍTICA SOCIAL, N. 36, 1996.
 - HAMPSON, N.: Historia social de la Revolución Francesa, Alianza U., 1974.
 - IGLESIAS DE USSEL, J. (dir.): La Familia, "V Informe Sociológico sobre la situación social en España" (FOESSA), 1995.
 - JACKSON, G.: En defensa del Estado de Bienestar, EL PAIS, 21 de junio de 1996.
 - INSERSO: La Tercera Edad en España. Necesidades y demandas, Ministerio de AA. Sociales, 1977.
 - LIS, C. Y SOLY, H.: Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial, Akal, 1984.
 - MALAGON BERNAL, J.L.: La atención socioeducativa con personas mayores, Padilla, 1995.
 - MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A.: La articulación del centro de la economía mundial, en BERZOSA, C. (coord): La economía mundial en los noventa, Icaria, 1994.
 - MISHRA, R.: El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá, en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (coord): Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Alianza, 1989.
- El Estado de Bienestar en crisis, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- MOLINA SÁNCHEZ, M. V.: Las enseñanzas del Trabajo social en España 1932-1983. Estudio Socio-educativo, Univ. Pontificia de Comillas, 1994.
 - NAVARRO, V.: El Estado de Bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución, en BROGGI y otros: Crisis económica y Estado de Bienestar, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.
- Neoliberalismo, desempleo, empleo y Estado de Bienestar, Ponencia presentada al "IV Seminario Internacional de Política Social", IESA-CESIC, 1996 (en prensa).
- OCDE: Le vieillissement démographique: conséquence por la politique sociales, Paris, 1988.

- ONO: Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1993.
- PUJOL, R.: Población y recursos. El incierto futuro, Pirámide, 1984.
- Población y espacio. Problemas demográficos mundiales, Ed. Cincel, 1990.
- PUJOL y otros: Los grandes problemas actuales de la población, Ed. Síntesis, 1993.
- REQUEJO, J.: Economía mundial. Un análisis entre dos siglos, McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A., 1995.
- RODRIGUEZ CABRERO, G.: Estado de Bienestar y sociedad de Bienestar. Realidad e Ideología, en RODRIGUEZ CABRERO, G. (comp.): Estado, privatización y bienestar, Icaria, 1991.
- Entre la protección social y el bienestar social, en AA. VV.: Reflexiones sobre política económica, ISE, Ed. Popular, 1990.
- Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social, Ponencia presentada al Seminario "Dilemas del Estado de Bienestar", Fundación Argentaria, 1996 (en prensa).
- Por un nuevo contrato social, Ponencia presentada al "IV Seminario Internacional de Política Social", IESA-CESIC, 1996 (en prensa).
- RODRIGUEZ CASTEDO, A.: El fenómeno del envejecimiento: análisis y propuestas, en La Tercera Edad en Europa. Necesidades y demandas, Ministerio de AA. Sociales, 1991.
- ROYO, E.: Pobreza, economía social y empleo, en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, n. 96 La pobreza en España hoy, 1994.
- SOBOUL, A.: La civilisation et la revolution française, París, 1970.
- THERBORN, G.: Por qué en algunos países hay más paro que en otros, Edicions Alfons El Magnanin, 1989.
- TOFFLER, A.: La Tercera Ola, Orbis, 1986.
- VARGAS LLOSA, M.: La hora de todos, EL PAIS (ed. catalana), 25 de febrero de 1996.
- VIDAL VILLA, J. M.: Mundialización de la economía versus Estado Centralista, en BERZOSA, C. (Coord.): La economía mundial en los noventa, Icaria, 1994.
- VIVES, J. L.: Del socorro de los pobres. Ed. Prometeo, 1970.
- WOLF, S.: Los pobres en la Europa Moderna, Crítica, 1989.
- ZAPATERO, V.: Tres visiones sobre el Estado de Bienestar, en SISTEMA, n. 80-81, 1987.

COMUNICACIONES OFICIALES A LA PONENCIA I

**REPERCUSIÓN DE
LAS POLÍTICAS
SOCIOECONÓMICAS EN LA
FORMACIÓN DE LOS
TRABAJADORES SOCIALES**

Margarita Pardo Alfaro

Diplomada en Trabajo Social
Profesora Titular de la Escuela de Trabajo Social de Cuenca.
(Universidad de Castilla-La Mancha)

Eduardo Díaz Herráiz

Diplomado en Trabajo Social
Profesor Ayudante de la Escuela de Trabajo Social de Cuenca.
(Universidad de Castilla-La Mancha)

Aurelio Lascorz Fumanal

Diplomado en Trabajo Social
Profesor Titular de la Escuela de Trabajo Social de Cuenca.
(Universidad de Castilla-La Mancha)

1.- INTRODUCCIÓN

No es casual, ni objeto de capricho, la aparición en este VIII Congreso del apelativo "política socioeconómica" para enmarcar los avatares de la sociedad y el Estado en medio de los cuales se desenvuelve el Trabajo Social.

Ya no es suficiente con la mera referencia a la "política social" como si se tratara de un área de pensamiento e interpretación de la realidad con tal grado de autonomía que lo económico sólo se incorpora en calidad de ciencia auxiliar.

La actualidad social, aquellas noticias que tienen repercusión directa sobre la protección social y el desarrollo humano, la estamos siguiendo a través de las procelosas tormentas que marca la política económica.

Un trabajador social sensible a la actualidad, que quiera mantener una auténtica visión global y crítica sobre la labor que le está tocando desempeñar, no tiene más remedio que reconocer en las secciones de "economía" de los periódicos el emplazamiento de las noticias con más influencia directa en su campo de trabajo, ya sea considerado como institución-empresa o como el sector de población al que se dedica y los parámetros que configuran su estilo de vida y condiciones de subsistencia.

La formación de un profesional de la intervención social tampoco puede desligarse de la actualidad y el devenir de unos hechos que, aparentemente coyunturales, están marcando tendencias, abriendo caminos que definen nuestras formas de vida y la van a condicionar a lo largo de varios años.

Ante nuestra manifiesta incapacidad para predecir el futuro, solo podemos aprender de la experiencia que la historia acumula e intentar proporcionar alguna explicación razonable sobre lo que nos acaece en el presente.

Historia, teorías, métodos... Todo el acervo de conocimientos que un estudiante de Trabajo Social aprende deben capacitarle para realizar una constante reinterpretación de la actualidad.

Si el binomio **adquisición de conocimientos-interpretación de la realidad social actual** se ejercita en los años de aprendizaje universitario, existe una mayor probabilidad de que una vez obtenido el título, ejerciendo ya como profesional, siga profundizando por su cuenta en ambos aspectos, aunque sea por inercia.

Enseñar a un estudiante "teorías sistémicas", "principios epistemológicos", "metodologías de intervención"... fuera del contexto de nuestra realidad social inmediata contribuye a crear profesionales que reaccionan como esos alumnos que cuando suspenden un examen porque no han dedicado suficiente tiempo al estudio, argumentan: "Si eso ya lo oí en clase, pero es que luego no lo sé explicar".

Huyendo de posiciones academicistas, vamos a intentar repasar la actualidad de los temas clave que influyen en la forma y los contenidos de la formación en Trabajo Social, por supuesto sometidos a nuestra interpretación personal, marcada por la ideología y la trayectoria profesional. No buscamos el asentimiento general, sino la discusión e incluso la confrontación dialéctica. Ni siquiera es necesario llegar a un consenso. El Trabajo Social está muy vivo; aún puede y debe dar guerra, empezando por nosotros mismos.

2.- LOS CRITERIOS ORIENTADORES DE LA ACTUAL POLÍTICA SOCIOECONÓMICA

* Crecimiento económico

Una apabullante simplificación de los problemas que aquejan a nuestra época ha situado al crecimiento económico como la finalidad última y la meta casi exclusiva que debe perseguir nuestra sociedad.

La "creación de riqueza" se ha convertido en un valor absoluto una cuestión de fe que consiste en creer que su aumento produce automáticamente una mejora en las condiciones de vida de toda la sociedad.

Las condiciones que permiten el crecimiento económico son las que siempre ha postulado la doctrina liberal: libertad para la circulación de mercancías y capitales mínima intervención de los Estadosnación.

Pero precisamente los actuales estados son los que están protagonizando –al menos dando la cara hacia la opinión pública– el proceso a mayor escala en la apertura de mercados a nivel internacional. Es el fenómeno conocido como "globalización" o "mundialización" de la economía.

Una de las consecuencias nefastas de la entronización del crecimiento en lo más alto del sistema de valores es la satanización de los improductivos, el énfasis que se pone en demostrar cómo los pensionistas, jubilados, minusválidos, parados, toxicómanos, enfermos de sida, e incluso los funcionarios públicos, son una carga para el sistema.

* Globalización o mundialización de la economía

Este proceso, iniciado tímidamente en el siglo diez de nuestra era, que se consolidó hace quinientos años, se ha acelerado en los últimos cincuenta. Las instituciones de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo Internacional sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), moldean las condiciones en las que se mueven los mercados actuales y se ajustan a los intereses hegemónicos de los países desarrollados.

Estas instituciones se ocupan de señalar a todos los países –con una influencia significativa en los países en vías de desarrollo– las condiciones fundamentales de sus políticas; en especial, si quieren beneficiarse de créditos, subvenciones o aplazamientos al enquistado pago de la deuda generada en la década de los 70.

Por detrás están los auténticos motores del proceso: las empresas transnacionales, que escapan al control de cualquier gobierno. Si una ley estorba a su expansión, amenazan con irse, y pueden hacerlo de forma inmediata buscando la mano de obra más barata, el medio ambiente menos protegido por la ley, el régimen fiscal menos gravosos, y las subvenciones más generosas.

Esto da pie a la llamada "Nueva División Internacional del Trabajo" (Fräbel, 1980), que consiste en la deslocalización de importantes sectores de la actividad industrial, a ciertos países periféricos con el fin de abaratar costes de producción, aprovechando las condiciones de hiperexplotación de esos espacios.

Paralelamente, se reestructura la actividad industrial que permanece en los países desarrollados hacia una producción con un mayor componente tecnológico, con productos de alta cualificación y menos necesidad de mano de obra.

Bajo esta presión, los estados occidentales, preocupados por la consolidación del paro estructural y el aumento de la conflictividad social –que también es un revulsivo a las inversiones–, ejercen el denominado "dumping social", creando condiciones favorables y atractivas para la localización de las plantas de producción de las empresas multinacionales en su territorio, como son la desregulación laboral o una baja presión fiscal, de forma que su oferta sea competitiva frente a otros países.

Aparece aquí otro de los puntales de la actual política socioeconómica: la competitividad.

* Competitividad

Tendencia profundamente instaurada en la naturaleza y el ser humano, la competitividad es encumbrada por el capitalismo como la capacidad sobre la que se funda el crecimiento económico y la generación de riqueza.

Pero aplicada en un marco que favorece la modernización de la economía, contribuye a reforzar las economías de escala y, de forma simultánea, acosa y margina a la pequeña producción y a la distribución autónoma de ámbito local.

La economía de escala contribuye a concentrar la producción en pocas manos: "Las 500 mayores empresas del mundo son responsables del 25% del producto mundial bruto" (Fortune, 1993). Y, cosa curiosa, "a medida que un escaso número de firmas se va apoderando del mercado mundial, la competencia entre sí responde menos a su interés. La competencia reduce los márgenes; la cooperación, en cambio, les permite reforzar su influencia en los gobiernos" (Golsmith, 1996).

La entronización de la competitividad como valor dominante en la sociedad contribuye al endurecimiento de las condiciones de trabajo, induce a las clases medias a un individualismo radical atento de forma exclusiva a la defensa de sus intereses privados y despreocupados de los intereses colectivos, y fracciona a esa misma sociedad entre estamentos "productivos" e "improductivos".

La necesidad de hacer competitivo al Estado español, abriendo nuevos mercados dentro de condiciones favorables, condujo a apostar fuerte por el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE). Este ingreso estuvo profundamente condicionado por drásticos ajustes en los sectores industrial y agrícola de nuestro país, mediante la aplicación de planes de reconversión y de los criterios de la Política Agraria Comunitaria (PAC).

Pero los tiempos de ajuste no han pasado, y los criterios de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM), definidos en Maastricht, están articulando las condiciones y la dirección en la que nuestra sociedad se mueve en la actualidad.

* **Los criterios de convergencia para la UEM** establecidos en Maastricht en Diciembre de 1991.

En la década de los 90, ser europeo pasa invariablemente por homogeneizar una serie de cifras macroeconómicas que permitan manejar una moneda competitiva en los mercados financieros internacionales: el euro. Sin duda alguna, va a ser un gran paso de la política económica que va a contribuir a que todos nos sintamos más integrados en el proyecto europeo.

El establecimiento de unos topes máximos para controlar la inflación, el endeudamiento del Estado, las tasas de interés a largo plazo y, sobre todo, la reducción del déficit público por debajo del 3% del PIB, que muchos ciudadanos estamos siguiendo de cerca por sus consecuencias inmediatas debido a las medidas que se están tomando para el encomiable reto de sanear las cuentas públicas, constituyen los objetivos de los duros planes de ajuste que están realizando los gobiernos de los Estados europeos.

Pero el proyecto europeo, después de Maastricht, no contempla nada parecido a un "espacio social europeo". Los aspectos sociales no aparecen dentro de los criterios de convergencia, pero sí que forman parte de los capítulos que deben sufrir los ajustes para la reducción del déficit público.

Los anuncios de recortes en la seguridad social francesa, realizados a finales de 1995, provocaron una impresionante movilización de protesta en la calle que paralizó las reformas. El gobierno de Alain Juppé lo sigue intentando, aunque de forma discreta, y lo están pagando, entre otros, los inmigrantes africanos y sus descendientes, que encontrarán serias restricciones para obtener la nacionalidad francesa. Además, han inventado un nuevo impuesto, el "Remboursement de la Dette Sociale" (RSD), y establecido una "cotización por enfermedad universal", que afecta a los ingresos salariales y a los del capital.

El canciller Helmut Kohl advirtió que los recortes sociales y las reformas estructurales afectarían a la propia Alemania, centro del núcleo duro que con la ampliación de países de la Comunidad Europea ha aumentado su influencia en detrimento de Francia. En julio de 1996, las cinco primeras leyes del paquete de recortes sociales, aprobado por el Bundestag (Parlamento Federal, comienzan su andadura por el complicado sistema legislativo alemán, con la oposición de los socialdemócratas (SPD) y Los Verdes, que han contabilizado en 8.500 millones de marcos (715.000 millones de pesetas) la carga para los asalariados como consecuencia de los recortes entre estos, la reducción del salario en caso de enfermedad a las embarazadas o los recortes en curas para balnearios.

El gobierno conservador británico, tras haber privatizado el agua, el gas, la electricidad, las telecomunicaciones y un gran número de empresas, aborda una serie de proyectos para reducir el gasto de la Seguridad Social en 3.300 millones de libras (625.000 millones de pesetas). Las medidas que estudia van desde la reducción en las cuantías y el tiempo para percibir algunos beneficios sociales, como las prestaciones para madres adolescentes, la contratación de seguros privados de jubilación, enfermedad o desempleo, o privatizar los gastos de administración de la Seguridad Social.

Los recortes y ajustes en los sistemas de protección social del Estado español están ocupando un espacio relevante en los círculos políticos y económicos, así como en los medios de comunicación y la opinión pública en general. Lo más inmediato pasa por saber cuál va a ser el futuro de la sanidad pública y las pensiones.

Mientras que para 1997 se anuncia un recorte en los gastos sanitarios, al que se espera llegar aplicando una serie de medidas para reducir el gasto en medicamentos, se incentivan los conciertos con la sanidad privada para operar a los pacientes en lista de espera a partir de los seis meses, dentro de la Seguridad Social.

El "Pacto de Toledo" se presenta a la opinión pública como una garantía del sistema público de pensiones por parte de los partidos políticos.

Aun así, el amplio debate que se está desarrollando sobre la conveniencia de reformar el sistema tiene en vilo a gran parte de la población asalariada y al pequeño trabajador autónomo.

De hecho, ya conocemos cómo se van a endurecer las condiciones de acceso para los futuros pensionistas: aumento gradual del periodo utilizado para el cálculo de la base reguladora hasta llegar a los quince años y corrección del peso que tiene cada año de cotización para calcular la pensión.

Sabemos cómo se va a proceder para una mayor clarificación de las vías de financiación de la Seguridad Social: mediante la separación total entre el sistema contributivo y los aquellos capítulos que se nutren de los presupuestos generales.

Pensiones contributivas, prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales serán financiadas con el producto de las cotizaciones. En cambio, los impuestos se harán cargo de las pensiones no contributivas, los gastos de sanidad y de servicios sociales.

Detrás de todas estas medidas no vemos más que una tendencia, un proceso, para: 1ª) Inducir a los que se lo pueden permitir a asegurar su jubilación con un complemento, mediante un sistema de capitalización dentro de la oferta privada, por la inseguridad que transmiten las confusas declaraciones políticas y las clarísimas medidas restrictivas sobre las pensiones públicas; además de los incentivos fiscales que ya se vienen aplicando.

2ª) Una vez acostumbrados a realizar aportaciones regulares a un plan de pensiones, se facilita el paso para la implantación en nuestro país de un sistema privado de capitalización, parecido al modelo chileno, que por añadidura tiene un fuerte impacto en el crecimiento económico.

¿Cómo abordarán la capitalización de sus pensiones los parados y el creciente número de personas con contratos precarios? ¿Irán irremisiblemente al sistema no contributivo? ¿Cuántas personas pasarán a engrosarlo? ¿A cuánto ascenderá una pensión no contributiva en un contexto de contención del déficit público?

Otras medidas para la contención del déficit no van a dejar de tener un menor impacto social: congelación de salarios para los funcionarios en los Presupuestos Generales del Estado de 1997, subida de impuestos especiales y privatización de empresas públicas están ocupando lugares importantes en la carrera por converger en la Unión Monetaria, por alcanzar el progreso, que visto desde el hombre de la calle, del asalariado o del que depende de un subsidio, dan ganas de entonar aquello de "menos progreso y mejor vida".

Habrà que ver el rumbo que toma la política de becas para el estudio, cuando es la partida que ocupa el doceavo lugar en el déficit que se arrastra de 1995, con 16.346 millones de pesetas. Al mismo tiempo, se mantienen las expectativas sobre el incremento de las tasas universitarias, tendencia que inició el último gobierno socialista con cierta precipitación y caos pero que, a buen seguro, se está intentando madurar.

* Privatización.

Se recurre a la privatización de servicios como fórmula para reducir el déficit público y estimular el crecimiento económico, pues el mercado estimula la competitividad y aumenta la productividad.

El "homo economicus" está desplegando un respetable esfuerzo de imaginación para demostrar que cualquier área de interés humano es susceptible de soportar una gestión privada.

El bonito discurso de la introducción del "tercer sector" —o de la "sociedad civil"— en la prestación de servicios sociales puede convertir su gestión en un ejemplo más de economía de escala. Los servicios sociales que proporcionan ciertos márgenes o plusvalías caen rápidamente en empresas que tienden a centralizar la gestión y a trabajar de forma intensiva con los usuarios, absorbiendo las iniciativas locales que pudieran haber surgido. A veces son empresas privadas, y en otras ocasiones, organizaciones que se acogen a la virtuosa denominación de ONG.

Un ejemplo reciente es la tendencia a la monopolización en el servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Madrid, que ha adjudicado a una sola empresa 4.000 millones de pesetas hasta el año 2000, en perjuicio de empresas más pequeñas con finalidad social y una experiencia de 12 a 15 años.

El mundo anglosajón es el espejo en el que nos miramos —cada vez más, parece mentira que aún queden cosas por imitar—. Y el Reino Unido se está planteando dejar en manos de multinacionales privadas la gestión del pago de prestaciones sociales, como los subsidios por hijos, las pensiones de jubilación, de excombatientes minusválidos.

Los subsidios por hijos, de los que se benefician los padres o tutores de casi 13 millones de niños, al no estar sujetos a una investigación de los ingresos de las familias beneficiarias, pueden caer en manos de empresas informáticas privadas como la Electronic Data Systems (EDS), fundada por el ex candidato a la presidencia de Estados Unidos, Ross Perot, que ya trabajaba para el gobierno británico.

Mayor dificultad van a encontrar para privatizar la administración de otros subsidios como el "income support" para la que sí es preciso una comprobación de los medios de vida.

* Empleo

La escasez de trabajo, la dificultad cada vez mayor para crear empleo y la inseguridad en la que vive quien ocupa uno de ellos son problemas de primera magnitud que preocupan a todo el mundo.

El control y reducción de las tasas de paro —que no ya la consecución del pleno empleo— entran a formar parte, al mismo nivel que los puntos anteriores, de la primera línea de fuego en la configuración de las políticas socioeconómicas actuales.

El debate generado ante la creación de empleo-control del paro suscita un sin número de opiniones y tomas de posición. Un esfuerzo simplificador, y posiblemente reduccionista, nos lleva a contemplar tres posiciones diferentes:

1) La economicista.

Es la visión predominante en las actuales políticas de estado. Se fundamenta en la creencia de que el crecimiento económico contribuye a crear empleo, y suscita la peregrina

idea de que, a largo plazo, se producirá el necesario ajuste laboral: "Toda estrategia encaminada a reducir el desempleo de una manera significativa pasa, ineludiblemente, por un mayor ritmo de crecimiento" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993).

Para la consecución de ese crecimiento económico se exige un marco competitivo del mercado de trabajo que pasa por implantar el modelo laboral de EE.UU., fuertemente desregulado y precarizado, además de escuálido en protección social.

Por cierto, el presidente demócrata Bill Clinton ha puesto la cara al último hachazo —que no recorte— que la administración de los EE.UU. ha descargado sobre su sistema de protección social: el recorte de diversos capítulos del gasto social, que permitirá ahorrar unos 6,8 billones de pesetas en los próximos seis años, y que afectará a 13 millones de norteamericanos que viven de la beneficencia y a unos 25 millones que se benefician de las "cartillas de alimentación", además de excluir totalmente a los inmigrantes ilegales de todo tipo de ayudas.

Para contrarrestar estas drásticas medidas de cara a la opinión pública, se anuncia simultáneamente que en el segundo trimestre de 1996, el PIB de ese país subió al 4,25 y se crearon 193.000 puestos de trabajo (una cuarta parte en Atlanta, coincidiendo con los Juegos Olímpicos). Sin embargo, el índice de desempleo registró una subida de una décima, colocándose en el 5,4%.

Y es que no deja de ser paradójico que se mantenga la hipótesis de crecimiento económico igual a creación de empleo, "cuando precisamente el desempleo estructural masivo es un resultado del crecimiento económico, o lo que es equivalente, de la modernización, especialmente en su fase de globalización" (Fernández Durán, 1996).

Hay quien argumenta que la implantación de nuevas tecnologías, la modernización, destruye empleos pero, a su vez, genera otros nuevos. Tampoco está claro hasta dónde podrá ser posible lograr en el futuro un cierto equilibrio (Sánchez Asiaín, 1996).

La perplejidad actual ante la persistencia del paro es de tal calado, que incluso la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a los 27 países más ricos del mundo, propulsora de las políticas de desregulación y flexibilización laboral durante estos últimos años, reconoce en un reciente informe que "el desempleo y, en algunos casos, las diferencias crecientes entre los salarios altos y los bajos están creando inquietantes desigualdades que desgarran al tejido social en los países industrializados" (OCDE, 1996).

El mismo informe reconoce cómo en EE.UU. y el Reino Unido, "las desigualdades en el reparto de las rentas se han acentuado considerablemente" y que el paro ha aumentado la precariedad en el trabajo.

Nos encontramos en una época en la que el miedo al despido del empresario y la coacción de la pobreza obligan a mucha gente a trabajar en condiciones que lesionan sus derechos y refuerzan actitudes de servidumbre frente a la responsabilidad hacia los demás.

Con este panorama, no sería extraño que aumentasen los seguidores de la doctrina de Fenelón, como el señor Maravillas —"paisanín" de Faro, pueblo de León— conocido en la comarca por afirmar repetidamente que "ni tengo ganas de trabajar, ni quiera Dios que me vengan".

2) Los solidarios a través del reparto del trabajo.

Líderes sindicales, algunos intelectuales y políticos, incluso una empresa automovilística alemana, plantean nuevas fórmulas para reducir el paro, como son el reparto del trabajo disponible entre un número mayor de personas, reduciendo la jornada de trabajo y sin perder capacidad adquisitiva.

3) Los humanistas o partidarios de buscar una nueva cultura del trabajo.

Proponen modificar a fondo el concepto "trabajo", desligado de las estructuras de producción de riqueza, y centrado en su función primordial de relación y cohesión social. Superar las relaciones de servidumbre por la de responsabilidad frente a los demás y a nosotros mismos, partiendo de un presupuesto elemental: que trabajar es vivir socialmente, aprender sin la angustia de servir para sobrevivir (Sánchez Asiaín, 1996).

Por encima de cada una de estas posiciones, los valores imperantes y la dinámica social actual apuntalan al trabajo como el principal instrumento de integración, además de reafirmar su papel preponderante como medicina contra la pobreza. El problema es que hay trabajos que se administran como una vitamina y otros, como un purgante.

3. REPERCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LOS SERVICIOS SOCIALES Y SUS PRINCIPIOS.

Hemos hecho una sucinta relación de los que, a nuestro parecer, son los criterios que orientan las actuales políticas socioeconómicas. Parece patente, como ya se ha podido observar en diferentes ejemplos, que los principios que han regido la implantación de los Servicios Sociales en el Estado español van a resultar bastante tocados con el nuevo rumbo que están tomando los acontecimientos.

* Universalización.

Como demuestra la experiencia de los países anglosajones, los recortes presupuestarios para reducir el déficit público van dejando fuera de los sistemas de protección social a sectores crecientes de población: los inmigrantes y los sin techo son los

primeros en quedar desvinculados, si es que se puede decir que en algún momento llegaron a estar amparados por el Estado español. Situaciones de franca regresión hemos podido observar recientemente en EE.UU. y Francia.

* Normalización.

La privatización de servicios relativos a la protección social contribuye a dualizar las relaciones sociales, incrementando la separación entre los que poseen un trabajo fijo y estable y los que no lo tienen. Se desdoblaron las redes de atención en dos niveles, de los cuales, el sistema público es el que pierde por el desvío del capital de las clases medias al mercado privado, rompiendo el equilibrio solidario y redistributivo que se consigue a través de "la presión fiscal" -término que siempre asusta, aunque no se entienda lo que quiere decir-.

Ejemplos de este alejamiento en la atención normalizada a cualquier ciudadano son: la previsible implantación de un sistema de capitalización de pensiones a través del mercado privado, mientras el sistema público agonice y se convierta en un régimen de beneficencia; el despegue de la sanidad privada al socaire de los progresivos ajustes del muy deficitario pero buen sistema de salud pública; el endurecimiento de las condiciones para tener derecho a las prestaciones de desempleo y la reducción del tiempo de percepción, que envía a muchos trabajadores a la economía sumergida o al "último escalón de la protección social" -siempre en precario-. Las limitaciones en el tiempo de residencia en una localidad o comunidad autónoma para tener derecho a subsidios o prestaciones sociales.

* Descentralización.

La total liberalización de la economía está permitiendo la acumulación de capitales en pocas manos y potencia la economía de escala.

En la medida que una prestación propia de los servicios sociales se va privatizando, y cuando presenta posibilidades de obtener beneficios, tiene muchas posibilidades de ser absorbida por empresas cada vez más grandes, capaces de desplazar a las pequeñas iniciativas individuales, de tipo cooperativo o de ONGs. Es el caso de las residencias de tercera edad, el servicio de ayuda a domicilio o la teleasistencia.

Aunque la descentralización política progrese y aumenten las competencias autonómicas y locales, nos podemos encontrar con un movimiento opuesto: la concentración de empresas. Una vez que entre unas pocas empresas se reparten el mercado, consiguen un régimen de oligopolio en el que pueden llegar a hacer prevalecer sus ofertas, dejando un menor margen de autonomía a los poderes políticos y, sobre todo, a los propios usuarios.

* Participación.

En un régimen de prestación de servicios gestionado por el mercado privado, el usuario o beneficiario se transforma en consumidor. Los consumidores participan comprando o dejando de adquirir un producto, sustituyéndolo por otro más económico o de mejor calidad. A veces, se puede reclamar ante la venta de un mal producto o la prestación de un servicio defectuoso.

La pérdida en el nivel de participación es evidente. ¿Qué tiene que ver la actitud del consumidor con la implicación activa de los propios interesados en la toma de decisiones y actuaciones que le afectan?

Cuando es una administración pública la que concierta la prestación del servicio con una empresa privada, el usuario sufre un nuevo desplazamiento en el proceso de toma de decisiones. Faltaría más. Contento puede estar de que sean otros los que se preocupan de mantenerle ese servicio sin que le cree a él rompimientos de cabeza.

* Responsabilidad pública.

Para mantener el control y la calidad en la prestación de servicios sociales por parte de la sociedad civil, las administraciones públicas deben acentuar sus esfuerzos en las tareas de inspección, evaluación e información. Para ello, sus técnicos tienen que formarse y mejorar en estos aspectos. Al mismo tiempo, los gestores políticos deben comprometerse a asumir la importancia de esta tarea y no malograrla haciendo la vista gorda por el motivo que sea.

* Planificación.

En cierta manera, las administraciones públicas llevan unos años aplicando la lógica del mercado en algunas de sus actuaciones. Una de ellas es la devaluación y pérdida de peso específico en las planificaciones a largo y medio plazo. Las necesidades de actuaciones inmediatas, de "apagar fuegos" o de resultados rápidos para ganar votantes, y la movilidad de los cargos políticos, reducen los horizontes de la planificación, como mucho, a un año.

* Prevención/Inserción.

Una sociedad fraccionada, en la que prospera la dualización y el aumento de la pobreza, constituye de por sí un fracaso de la prevención.

Entonces se adueñan de la situación los programas en los que predomina el objetivo de la inserción de los marginados y precarizados.

Como señaló en su día Robert Castell, "se corre el riesgo de estar ante el *"tonel sin fondo de las Danaides"*: los esfuerzos de inserción lo vacían un poco al reintroducir en el circuito normal a algunos individuos, pero el tonel se llena de nuevo incesantemente

porque trabajadores precarios se convierten en parados, otros no pueden pagar sus deudas o alojamiento, (Castel, 1992).

4. EL MERCADO DE TRABAJO PARA LOS TRABAJADORES SOCIALES.

Las salidas laborales dentro del estricto perfil de trabajador social parecen estar cayendo según nos acercamos a la mitad de la década de los noventa. Hace diez años, las posibilidades de encontrar trabajo en el primer año, tras haber obtenido la titulación, eran abundantes. La mayoría de los profesionales eran contratados por las administraciones públicas, con muchas posibilidades de afianzar su plaza mediante un concurso-oposición.

El año 1992 supone un punto de inflexión en esta tendencia. Se congela la oferta de empleo público y, en función de la necesidad acuciante de reducir el déficit público, es rara la institución pública de servicios sociales que decide ampliar plantillas a partir de ese año.

Las consecuencias no tardan en hacerse notar. Un estudio realizado por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Aragón en los siguientes años proporciona un porcentaje de paro cercano al 50% en esa región. Un sondeo realizado por el Colegio de Castilla-La Mancha en mayo-junio de 1995 apunta un 36%.

En la actualidad, las ofertas de trabajo se producen desde las ONGs -que han disparado su número coincidiendo con la distribución del 0,5% del IRPF, los conciertos con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos o el auge del movimiento del 0,7 y la cooperación para el desarrollo- y un tímido número de empresas privadas para la prestación de servicios sociales que incluyen algunas iniciativas de autoempleo.

Otra tendencia es el aumento en la demanda de profesionales afines al ejercicio del Trabajo Social. Consiste en la recuperación o aparición de perfiles relacionados con la intervención social, fruto del furibundo avance de la especialización que se acentúa en todos los campos: educador social, educador familiar, animador sociocultural, monitor de talleres o de tiempo libre... han proliferado de forma considerable.

El citado estudio del Colegio de Castilla-La Mancha presenta cómo uno de cada dos titulados en Trabajo Social en activo, en el campo de la intervención social, tienen contratos diferentes al perfil estricto de la carrera. Y es que proliferan puestos de trabajo en los que el perfil es lo suficientemente abierto como para que concurren licenciados en Psicología, Filosofía o Historia, diplomados en Magisterio, educadores sociales con la titulación universitaria ya reconocida, etc.

Esta situación tiene su lado positivo, pero también presenta ciertos inconvenientes.

Es favorable:

- 1.- El enriquecimiento profesional y de disciplinas a través del trabajo interdisciplinar.
- 2.- La pérdida por parte del trabajador social de cierto complejo de inferioridad respecto a otras profesiones que se movían habitualmente en la esfera de lo social.
- 3.- El hecho de competir con otras profesiones para acceder a un mismo puesto de trabajo puede ejercer un efecto positivo de superación, de necesidad de aumentar la capacidad profesional para ejercer.

Inconvenientes en la diversificación de profesiones de "lo social":

- 1.- La inflación de títulos que se ofertan en el mercado de trabajo los devalúa frente a las empresas contratantes, que obviamente optan por aquellas categorías que les puedan salir más rentables y están en situación de exigir una mayor flexibilidad a la hora de asumir funciones que no pertenecen a cada título.
- 2.- El riesgo de caer en posiciones corporativistas que compiten entre sí por ganar cuotas en el mercado de trabajo. Intentar demostrar que un psicólogo es más válido para determinados trabajos frente a educadores sociales, cualquier otra combinación, puede conducir a ejercer sin una mínima consideración ética.

En el VII Congreso de la profesión, celebrado en Barcelona en 1992, la libre circulación de profesionales en el espacio europeo fue uno de los temas a los que se prestó mayor atención. En ese foro ya se preveía la escasa incidencia que la libre circulación de profesionales, que se pone en marcha en enero de 1993, iba a tener en los diplomados en Trabajo Social. Aun así, se nos anima a salir a Europa, haciendo constar que el único obstáculo es el idioma y la necesidad de "una actitud abierta, una especial sensibilidad y un interés por integrarnos en nuevas culturas y nuevas formas de vida y relación" (Benavides Castro, 1992).

Sin embargo, han pasado tres años y esas tímidas expectativas no parece que se hayan concretado, al menos de forma significativa. Y no creemos que sea problema del reconocimiento y homologación de titulaciones, sino de las oportunidades de trabajo, escasas en campo, el de la intervención social, en el que no se produce la misma movilidad laboral que en el mundo de los ejecutivos y profesionales de las grandes empresas y multinacionales, o de otras profesiones con una mayor tradición en el ejercicio libre.

5. LA UNIVERSIDAD: MARCO INSTITUCIONAL DE LA FORMACIÓN

Intentar hacer un análisis de la formación en Trabajo Social requiere, evidentemente, entrar e incluir en el mismo a la Universidad como marco institucional en donde se imparte dicha formación, descomponiendo las diferentes variables que configuran la formación universitaria.

Ya hemos hablado de cómo las tendencias de la política socioeconómica determinan y condicionan la política social y, por tanto, influyen de manera significativa en el Trabajo Social y los Servicios Sociales, así como en el mercado de trabajo en lo que respecta a ellos.

Resulta fácil, entonces, afirmar sin miedo a equivocarnos que la política universitaria no queda al margen de las políticas socioeconómicas.

Pero hablar de la Universidad en abstracto no permite hacer un análisis si no concretamos cuáles son las estructuras universitarias donde inciden estas tendencias socioeconómicas, y cuál ha sido el proceso sufrido por la Universidad en los últimos años.

Por tanto, debemos comenzar por describir la base jurídica del sistema universitario español, que configura los principales elementos, como son:

- *Los objetivos de la reforma.
- *El modelo de universidad.
- *La estructura orgánica.
- *El área de trabajo social y servicios sociales.
- *Los planes de estudio, etc.

Cuestiones todas ellas que quedan recogidas en la Ley de Reforma Universitaria (L.R.U.), y que quizá, debido al amplio conocimiento que existe sobre la L.R.U., no haga necesario hacer un análisis profundo de la misma; pero sí queremos dar unas pinceladas sobre los aspectos fundamentales que regula y la estructura universitaria resultante de la misma, para acabar en este punto haciendo un análisis de las tendencias actuales de la política universitaria.

5.1. Ley de Reforma Universitaria.

La Ley de Reforma Universitaria (Ley 11/1983 de 25 de agosto) es el elemento fundamental que pone las bases sobre las que se asienta todo el modelo universitario español, que queda configurado como un servicio público, es decir, la ley entiende que la Universidad está al servicio de la sociedad.

Los objetivos de la reforma definidos por el Consejo de Universidades son:

- *Actualizar las enseñanzas y conocimientos que se imparten.
- *Flexibilizar las enseñanzas para dar contenido a la autonomía universitaria.
- *Conseguir mayor vinculación de la universidad con las necesidades sociales.
- *Adaptar el sistema de enseñanza a las directrices de la CEE.

Así, la L.R.U. configura el modelo de Universidad, que tiene como funciones el estudio, la investigación y la docencia sobre tres ejes básicos:

- *Universidad pública.
- *Universidad descentralizada: dar mayor autonomía y capacidad de decisión a las universidades.
- *Nueva estructura departamental: garantizar que no esté guiada por los intereses de quienes la componen.

Pero estos aspectos quedan a la espera de su regulación y desarrollo normativo posterior a través de Reales Decretos.

Aquí se plantea una fricción a tener en cuenta: ¿cómo es posible combinar la garantía de que no esté guiada por los intereses de quienes la componen si se da plena autonomía y capacidad de decisión a cada universidad?

La estructura orgánica y funcional queda claramente delimitada, formando parte fundamental de ella:

- *Consejo de Universidades: como órgano de planificación, coordinación y ordenación de todas las universidades.
- *Consejo Social: como órgano de participación de la sociedad en la Universidad con representación mayoritaria de los intereses sociales.

*Departamentos: son el centro de la articulación y coordinación de la investigación de su área de conocimiento en las diferentes escuelas y facultades; por tanto, constituyen un órgano horizontal que adquiere el máximo protagonismo docente e investigador, y que se contrapone a un modelo vertical en favor de las escuelas y facultades.

Así, los profesores de Trabajo Social y Servicios Sociales, por el acuerdo del 19 de junio de 1990 (BOE del 22 de agosto) de la Comisión Académica del Consejo de Universidades que crea el área de conocimiento de Trabajo Social y Servicios Sociales, forman parte de dicha área y, por tanto, del Departamento, a pesar de que en la mayoría de las universidades no se puede constituir departamento propio al no existir el número suficiente de profesores para constituir un departamento independiente, lo que en muchos casos significa tener escasa representación en el conjunto del departamento al que pertenecen, y que puede suponer a su vez una limitación en lo que a fondos e investigación se refiere.

Otra cuestión principal y clave en la formación de los diplomados en Trabajo Social y en el conjunto de las enseñanzas universitarias, tal y como establece la L.R.U., es el Plan de Estudios, puesto que configura el currículum, cuyo diseño fundamental queda atribuido al Consejo de Universidades que elaborará las Directrices Generales Comunes a todos los títulos (R.D. 1497/1987), y que incluyen la duración y ordenación cíclica de las enseñanzas, la carga lectiva; y por otro lado, a través de las Directrices Generales Propias de los estudios conducentes a la obtención del título de diplomado en Trabajo Social (R.D.

1431/1990 de 26 de octubre. BOE de 20 de noviembre), mediante las cuales el Consejo de Universidades determinó las materias troncales que son comunes para todas las Universidades, y las materias obligatorias y optativas que son establecidas por cada Universidad, dando la oportunidad al alumno de orientar su currículum a través de las asignaturas optativas y de libre configuración.

Por tanto, la estructura básica queda configurada consiguiendo la actualización de la formación y una mayor flexibilidad en la misma, tanto para las universidades como para los alumnos, así como la integración entre la teoría y la práctica.

La memoria justificativa de la propuesta de ampliación de los estudios de Trabajo Social, elaborada en noviembre del 95 por el Consejo General con el fin de promover la solicitud de la licenciatura en Trabajo Social, recoge un minucioso estudio de los diferentes planes de estudio homologados por el Consejo de Universidades presenta como resultados más significativos:

*"Que la carga lectiva destinada a la troncalidad por las directrices generales se muestra insuficiente, ya que la totalidad de los planes homologados la amplían", bien asignando mayor número de créditos a las troncales, o bien incluyendo asignaturas obligatorias de Universidad.

*Que no existe homogeneidad en las materias troncales de Trabajo Social y Servicios Sociales al no haberse incluido las materias en las directrices generales, sino que aparecen sólo como área de conocimiento.

*Que la formación diseñada por los planes de estudios es de carácter general aunque en algunos planes se hayan incluido asignaturas relacionadas con especializaciones entre las asignaturas optativas.

5.2. Tendencias de la política universitaria.

Como hemos apuntado, la Universidad no es ajena a las tendencias socioeconómicas; nos encontramos una vez más con que la realidad va por delante de las estructuras y la legislación, y con que la mayoría de los diseños no son dinámicos porque descansan sobre estructuras fuertemente jerarquizadas y sobre la hipótesis de que las tendencias del momento se mantendrán en el futuro, de tal manera que el sistema de educación universitaria no está preparado para cambiar sus estructuras, antes de casi haber concluido su desarrollo.

La Universidad tiene como fin, según la L.R.U., servir a la sociedad y formar a los futuros profesionales, pero cumple además una importante función al servicio de la estructura social retrasando la incorporación de los jóvenes, durante sus estudios universitarios, al mercado de trabajo. ¿Qué ocurriría con la tasa de desempleo si la

universalización de la enseñanza universitaria no se hubiera producido y los jóvenes demandaran incorporarse al mercado de trabajo tras finalizar la enseñanza secundaria obligatoria?

El desarrollo económico ha hecho que la educación superior se convierta en herramienta casi indispensable para quien pretenda un buen nivel de vida en las sociedades conocidas como avanzadas, y por otra parte, de forma paralela, el desarrollo político y social ha ido afianzando la necesidad del desarrollo de los recursos humanos sobre la base de la igualdad de oportunidades en una sociedad democrática.

Estos factores, junto con la progresiva incorporación de la mujer a la universidad, el aumento demográfico y la política de expansión universitaria que ha tenido como objetivo la creación de plazas baratas, ignorando la planificación, han producido la masificación de la educación universitaria, que ha tenido como efectos perversos:

- La cantidad de estudiantes que se incorporan a la universidad.
- Dificultades para encontrar trabajo al abandonar la universidad.
- Fuertes inversiones de los gobiernos para mantener el sistema educativo.

Este retraso en la incorporación de los jóvenes al sistema productivo ha hecho que, siguiendo la tónica social dominante, se considere la educación como un gasto y no como una inversión, tal y como ha sido considerada cuando se permite la movilidad ascendente de los jóvenes que encontraban trabajo.

De esta manera, hay diferentes variables que pueden favorecer la aparición de fuertes desigualdades entre las diferentes universidades:

*La autonomía universitaria y el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas pueden crear unas profundas desigualdades y un modelo de universidades de primer y segundo orden en función de la financiación y de las diferentes políticas universitarias.

*La crisis económica y los recortes presupuestarios pueden llevar no sólo al escaso crecimiento de titulaciones, sino al completo estancamiento de la contratación de profesorado en detrimento de la calidad de la enseñanza universitaria.

De hecho, los recortes presupuestarios han sido una de las razones por las que no se ha permitido llegar al máximo de créditos lectivos a algunos planes de estudio.

*Otra tendencia es abaratar costes aumentando el número de alumnos y las tasas académicas, así como recortando el sistema de becas, lo que favorece la tendencia a la masificación de las aulas y al aumento de las tasas de desempleo.

*Con idénticos criterios de abaratamiento se vislumbra la tendencia a la creación de macrofacultades que integren diferentes escuelas y facultades, lo que reduce las inversiones en infraestructuras y dotación de los diferentes títulos.

* Puesta en marcha de titulaciones afines de formación profesional de tercer grado rentabilizando en gran medida, por un lado, el menor coste de la formación en dichas titulaciones, y por otro, la contratación de profesionales de nivel inferior pudiendo realizar funciones similares (Proyecto R.D. Año 95 para la creación de las nuevas titulaciones de técnico superior en Animación Sociocultural y técnico superior en Integración Social).

*Asimismo, el sistema de acceso a la universidad favorece la masificación y permite admitir en las diferentes titulaciones a casi todos los alumnos/as que lo solicitan, pero en detrimento de sus elecciones en primera opción y, por tanto, en detrimento de la motivación de los alumnos por los estudios que realizan.

*La creación de nuevas titulaciones o de ampliaciones está prácticamente cerrada. En contactos mantenidos por el Consejo General con el Consejo de Universidades para plantear el tema de la licenciatura en Trabajo Social, la respuesta ha sido contundente. Las restricciones para la creación de nuevas titulaciones vienen por dos razones: primera, por el reciente crecimiento de nuevas titulaciones, y segunda, por el elevado coste económico para su mantenimiento.

Además, no existe normativa legal que recoja de manera objetiva los criterios de creación de nuevas titulaciones.

La necesidad de la investigación y de la especialización en Trabajo Social, a través de la licenciatura y el doctorado -no es posible acceder a la investigación en la Universidad sin estar en posesión del grado de doctor-, parecen ser poco concluyentes ante las dificultades económicas.

La masificación y la reducción de los créditos prácticos en los planes de estudio, favorecen el carácter teórico, pasivo y memorístico de la formación. Así, los estudiantes abandonan la universidad con bastantes o muchos conocimientos teóricos, pero con pocas habilidades, lo que refuerza una actitud pasiva que les orienta hacia la búsqueda de un puesto de trabajo ya creado y no hacia actividades con mayor iniciativa o el autoempleo.

Potenciar la actitud emprendedora significa enriquecer la tarea de los profesionales en organismos públicos y reducir las tasas de desempleo; en general, aumentar la iniciativa y la creatividad. No olvidemos además que la tendencia es a comprar trabajo -contratas de las administraciones públicas con empresas, cooperativas, etc.-, y no a contratar trabajadores.

En los estudiantes de Trabajo Social confluyen además dos de las variables más temidas en los datos del paro, un colectivo joven y mayoritariamente femenino, que junto con la crisis del trabajo por cuenta ajena nos da como resultado la ausencia estructural de

posibilidades de acceder al trabajo como forma básica de socialización en las "sociedades modernas" y, por tanto, de la adquisición de los valores sociales que constituyen la médula del modelo económico y social existente. Nos encontramos ante una nueva forma de marginación; así, para algunos autores (Willis, 1986) la juventud desempleada es portadora de una sociedad alternativa.

Estas fuertes dinámicas de cambio social, determinadas por la política socioeconómica, generan la necesidad de profesionales capaces de intervenir ante necesidades y ámbitos nuevos y poco estudiados, con lo que se requiere no sólo de una formación sólida que encuentre el equilibrio entre polivalencia y especialización, sino que responda además con un pensamiento crítico, capaz de tomar decisiones con creatividad e iniciativa.

6. TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES SOCIALES.

* La solidaridad competitiva.

Designamos con esta expresión paradójica a las actuales tendencias que está siguiendo la intervención social. El aligeramiento del déficit del Estado traslada la prestación de servicios y ayudas sociales a la esfera de la sociedad civil, por lo que proliferan las ONGs y empresas privadas que se nutren de subvenciones y conciertos: "Se quiere que la acción social no gubernamental se asemeje en lo eficaz y competitivo al mercado y a lo privado, mientras en la responsabilidad de cobertura y universalidad se identifica con el ámbito público y del Estado" (Gutiérrez Resa, 1994).

A comienzos de 1996, las ONGs españolas que desarrollan su trabajo en Servicios Sociales crean alrededor de 100.000 puestos de trabajo. El 43% de estos puestos se concentran en la Cruz Roja, Cáritas, ONCE y la Confederación de las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros (Entorno Profesional, 1996).

Frente a todas las apariencias, predominan los trabajadores con contrato fijo -el 54%- respecto al contrato de tipo temporal -38%-. El resto, un 8%, corresponde a contratos de servicios.

Este tipo de organizaciones dan cabida tanto a la constitución de cuerpos directivos, gerentes y equipos de staff de lo social, como a voluntarios de todas las edades y niveles de formación, o a jóvenes que deben realizar la prestación social sustitutiva por el hecho de ser objetos de conciencia al servicio militar.

El acceso a un empleo, si lo comparamos con las condiciones que exige la Administración Pública, es muy abierto. Cualquiera puede estar al frente de una ONG, a poco que se lo proponga. En muchas ocasiones, los perfiles profesionales necesarios no están definidos, con lo que se prioriza el conocimiento que los directivos o promotores tienen de esas personas. No es difícil que la posibilidad de formalizar un nuevo contrato

se oferte, en primer lugar, a alguno de los voluntarios que dedican un tiempo considerable a la organización.

No existen perfiles establecidos para gestionar una comunidad terapéutica, pisos tutelados, minirresidencias o centros de disminuidos psíquicos. Cualquiera vale; los únicos criterios parecen ser la oportunidad y el tesón.

¿Para qué debemos formar trabajadores sociales en la actualidad? Hace una década estaba claro: para ser funcionarios públicos; pero ¿y ahora? Ahora hay que buscar el trabajo allí donde se enfatiza la dedicación voluntaria, en donde no existen convenios colectivos y se valora a aquellos que saben hacer de todo y dedican más horas desinteresadamente a la organización. La supervivencia de ésta y de sus puestos de trabajo dependerá de la capacidad de presión de la base social que la sustenta y del apoyo de las administraciones de turno. La aparición de una ONG o empresa con objetivos similares plantea, a buen seguro, una crisis en las fuentes de financiación habitual, pues intentará penetrar en el mercado de "los contribuyentes" y el de "los afectados" para garantizar su propia supervivencia.

Las ONGs y pequeñas empresas necesitan gerentes y personal polivalente para desenvolverse en los mercados de "lo social". Los trabajadores sociales necesitan hoy en día, además de la formación que le proporciona una visión global sobre su perfil profesional y las bases en las que se asienta la acción social, adquirir cierta especialización funcional que pueda permitirle ser competitivo en el momento de aspirar a uno de esos puestos de trabajo. Hay que desarrollar capacidades y conocimientos para asumir puestos de gerencia o un papel polivalente dentro de la organización, en la medida que ésta pueda ir encontrándose con nuevos retos que pongan a prueba su supervivencia.

* Malos tiempos para la ética.

La ética de "lo social" vive supeditada a la ética de "lo económico". El paso del tiempo obliga a que los códigos de ética profesional deban ser interpretados para ajustarse a nuevas circunstancias, a casos diferentes, a situaciones impensables cuando aquellos aparecieron. Esta necesidad de flexibilización de las normas profesionales las convierte en un campo de cultivo apto para ser permeabilizado por las ideologías dominantes.

Si no queremos que se malogren bajo la tiranía de lo coyuntural y de las prácticas economicistas, es necesario replantearse de forma constante la formulación y aplicación de esas normas de conducta profesional, llevando la discusión a las aulas, los congresos o las revistas especializadas.

Hay que mimar nuestros códigos de ética, pues en el Trabajo Social se han ido constituyendo como un acervo universal de criterios humanistas, fiel a los derechos civiles, y con una tímida carga social, cuya aplicación constante supone una garantía de progreso y mejora allí donde se aplican.

Hay cuestiones polémicas en nuestros días que no encuentran un debate simultáneo dentro de nuestro ámbito profesional; o temas que nos afectan directamente y que parecemos rehuir:

¿Cómo hacer compatible el derecho a la autodeterminación de una menor de edad embarazada con dudas ante la posibilidad de abortar o no, y un trabajador social que se posiciona personalmente contra el aborto?

¿Qué debe hacer un trabajador social cuando unos ciudadanos denuncian que en su barrio existe una familia con señales de abandono o desatención familiar a unos menores?

¿Cómo comportarse ante conductas negligentes de otros trabajadores sociales, cuando contemplamos que sus decisiones o modo de trabajo perjudica a terceras personas?

¿Qué puede hacer un trabajador social con un contrato eventual en los servicios sociales municipales cuando el alcalde le pide una relación de nombres y prestaciones tramitadas a los ciudadanos, con finalidades poco claras y manifiestamente perjudiciales para la intimidad y el secreto profesional que se debe al cliente?

* "Lo dijeron en la tele".

Solo una posición numantina se atrevería a negar la hegemonía que los actuales medios de comunicación social tienen en la creación y orientación de la opinión pública, en la dirección del consumo o en la toma de posiciones políticas. Los niños rebaten las lecciones de sus maestros con lo que vieron días atrás en la televisión.

Que el sector es rentable lo ponen de manifiesto las tendencias privatizadoras y de comercialización de los medios de comunicación. La "liberalización del sector" presenta el riesgo de reducir las múltiples interpretaciones de la realidad social a aquellas que interesan a los grupos de poder que controlan esos medios, con la consiguiente pérdida de espacio para la expresión de grupos alternativos, antagónicos o marginales. Sectores que no desaparecen de los medios, pero de los que se ofrece una visión manipulada e incluso maniquea: "Asistimos a la confección de un discurso sofisticado en el que cada cual -de los de abajo- tiene su parte de culpa: los parados son unos vagos que sólo quieren chupar del presupuesto o unos defraudadores que combinan dos fuentes de ingresos; los trabajadores fijos son unos egoístas que, al encarecer el coste del despido o exigir mejores salarios, impiden la creación de empleo; el funcionariado, una casta de mandarines que mama del presupuesto público y atenta contra la economía productiva; los sindicatos, unos enemigos naturales de la clase trabajadora por imponer rigideces destructoras de empleo" (Recio, 1994).

El trabajador social que pretenda dar un enfoque comunitario al sector o colectivo al que se dedica no tiene más opción que esforzarse por recuperar espacios de expresión pública: edición de boletines o revistas, emisoras de radio piratas o locales, autoedición de vídeos, lugares de encuentro tradicionales -clubs, fiestas, encuentros, excursiones, campamentos, charlas y tertulias...- o nuevos -centros sociales, talleres, escuelas de padres-. Cualquier método que minimice los enfoques institucionales y comerciales, de naturaleza propagandística, acrítica y faltos de participación.

* El pensamiento crítico hace útil al Trabajo Social.

Los movimientos alternativos y antagónicos no suelen dotarse de una cosmovisión de la que se deduzcan unos criterios de política socioeconómica globales. Pero, por ser minoritarios, y a pesar de las diferencias que existen entre ellos, forman un discreto frente común a las ideologías dominantes. Ecologistas, insumisos, feministas, cerosietes, okupas... son los auténticos colectivos alternativos a la dinámica actual, incentivadora de la dualización social.

Las ONGs tradicionales, las asociaciones de vecinos o de minusválidos, los mismos sindicatos, mantienen posiciones proclives al consenso fácil con las instituciones que ostentan algún tipo de poder.

Los movimientos alternativos sitúan la primacía en el desarrollo humano, no en el crecimiento económico sin límites. A los ojos de la mayoría, suelen catalogarse como utópicos o idealistas, pero en el fondo, sabemos que tienen parte de razón en sus críticas a los estilos de vida dominantes y en el hambre de justicia que impregnan sus objetivos.

La formación de un trabajador social debe poner el énfasis en el desarrollo humano y, como no necesita adorar el ídolo del crecimiento económico, utilizar a éste como método auxiliar.

El Trabajo Social es una paja en el ojo del aparato productivo, ya que se sitúa en las áreas improductivas o de poco rendimiento. No aporta directamente nada al crecimiento económico, sólo genera gastos que, desde la ortodoxia económica, lo único que consiguen es frenarlo.

Con la calderilla del sistema productivo y la economía especulativa se financia el Trabajo Social que mantiene dentro del orden y el buen gusto a los pobres y a los más vulnerables.

Las escuelas de Trabajo Social deben seguir propiciando que por sus aulas, talleres y salas de actos se aireen los diferentes movimientos alternativos y antagónicos que enriquecen nuestra sociedad. Su visión es la más crítica al neoliberalismo y, al mismo tiempo, proclive a un auténtico desarrollo humano. Generan ideas, suscitan conflictos, rompen con la actual tendencia al "pensamiento único" y al consenso fácil.

El futuro trabajador social tiene la ocasión de empaparse de pensamiento crítico y afrontar la difícil incorporación a la vida laboral, siendo consciente de que deberá mantener una estrategia de adaptación constante a los intereses de la institución contratante, para hacer valer los intereses de la población con la que trabaja.

Cuando el trabajador social deja el pensamiento crítico de lado, su labor deja de ser profesional, pues pierde autonomía, para transformarse en funcional, perspectiva en la que prima el control del ciudadano, la gestión de recursos desde la óptica de la lucha contra el fraude, hundir la cabeza en un montón de papeles como los avestruces esconden la cabeza bajo la tierra, y poca cosa más.

* ¿Qué debería ser la "Europa Social"?

El empobrecimiento que para el proyecto europeo supone el Tratado de Maastrich, que sólo busca las condiciones para favorecer el enriquecimiento -económico, por supuesto-, no permite abrir nuevas líneas de docencia en las escuelas de Trabajo Social. Este tipo de políticas no favorecen el intercambio de experiencias y proyectos ni el diseño de estrategias globales para luchar contra la pobreza y la marginación. Seguiremos hablando por mucho tiempo de dualización y fracturas sociales, de las culturas de la pobreza, del Cuarto Mundo, a falta de espacios y oportunidades para abordar un espacio social europeo.

Una salvedad. La imagen que de facto predomina en los Servicios Sociales y en las ONGs transmite una pobre idea de lo que Europa significa. Se mira hacia ella como un banco prestador de subvenciones a fondo perdido. Los lobbies sociales de Bruselas están ahí sólo para conseguir fondos destinados a sus propias organizaciones.

* Técnicos para el desarrollo humano.

El Informe Anual de 1996 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora un nuevo índice para medir la pobreza, complementario de los que tradicionalmente se construyen en función de los ingresos o el consumo, de origen netamente económico.

La nueva medida se denomina "índice de pobreza de capacidad" y se materializa en dos indicadores: el peso insuficiente de los niños y la tasa de analfabetismo femenino. Es decir, que interesa medir el grado de pobreza que afecta a aquellas capacidades sin las cuales las personas no pueden desarrollarse por sí mismas.

Pocas medidas estadísticas coinciden de forma tan plena con la esencia, los métodos y los objetivos del Trabajo Social.

La pobreza de capacidad afecta actualmente al 37% de los habitantes de los países en vías de desarrollo. Aunque a un nivel cualitativamente superior, el mundo desarrollado presenta múltiples síntomas que inducen a pensar en muchas personas que van a remolque, o simplemente a la deriva, porque no se ha invertido suficientemente en su capacidad para adaptarse a una sociedad a la que también le cuesta adaptarse a los cambios que se producen en su seno.

Como dijo Bo Asplund, presidente del PNUD en Argelia, en la presentación del informe en Madrid: "Para conseguir un desarrollo humano sostenible el primer requisito es

el empleo, pero tiene además que generarse una distribución equitativa, una participación social, un enriquecimiento de las culturas, una protección del medio ambiente. Hay valores de dignidad y de desarrollo humano que van más allá del crecimiento económico".

El Trabajo Social encuentra en este párrafo su pleno desarrollo. Nuestra formación debe permitirnos desplegar todos los conocimientos y métodos necesarios para desarrollar esos requisitos en nuestros ámbitos de trabajo y estudio, para ser unos auténticos y solventes técnicos del desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

AZPEITIA, C. et al.: *Estrategias en la formación de los trabajadores Sociales y Política Social* nº 20, Consejo General, Madrid.

BAÑEZ TELLO, T., *La información del diplomado en Trabajo Social*. "Rev. Sociales y Política Social" nº 30, Consejo General, Madrid 2º trimestre 1994.

BENAVIDES CASTRO, Mª T., *La libre circulación de profesionales*. "VII Congreso E. Diplomados en Trabajo Social", Ed. Colegio Oficial de DTS de Cataluña, Barcelona 1994.

CASTEL, R., *La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales*, en "Marginación e inserción". Endymion, Madrid 1992.

C.C.E. -Comisión de las Comunidades Europeas-: *CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI*, Libro Blanco, "Comisión de las Comunidades Europeas", Bruselas 1993.

COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL DE CASTILLA- LA MANCHA, *Los trabajadores sociales en nuestra región*, en "Boletín Informativo" nº 8, julio de 1996.

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL, *Memoria justificativa de la ampliación de los estudios de Trabajo Social*. Sin publicar.

ESTEVAN, A. (coord.), *El libro del Foro Alternativo: Las otras voces del planeta*. Talasa, Madrid 1995.

FERNÁNDEZ DURÁN, R., *Contra la Europa del capital y la globalización económica*, Talasa, Madrid 1996.

FRABEL, F. et al.: *La Nueva división internacional del trabajo: paro estructural en los países industrializados e industrialización en los países en desarrollo*, "Siglo XXI", Madrid 1980.

GOLSMITH, E., *Una segunda juventud para las empresas coloniales*, en "Le Monde Diplomatique", abril 1996.

GUTIÉRREZ RESA, A., *Las ONGs y su papel en el futuro de la sociedad*, en "Revista de Servicios Sociales y Política Social" nº 36, Consejo General, Madrid 4º trimestre 1994.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT, *La reforma universitaria española. Evaluación e informe*. "Secretaría general del Consejo de Universidades", Madrid 1988

el empleo, pero tiene además un enriquecimiento de dignidad y de desarrollo

El Trabajo debe permitirnos esos requisitos solventes

Estatal de 1992.

Revista de Servicios Sociales. 4º trimestre de 1990.

Díaz Herráiz y Aurelio Lascoz Fumana

Trabajo Social. "VII Congreso Estatal de DTS de Cataluña", Barcelona

Marxismo y sociología de la educación.

LOS DERECHOS SOCIALES EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

Xavier Pelegrí i Vianya
Diplomado en Trabajo Social.
Profesor de la Escuela Universitaria
de Trabajo Social de
Barcelona (ICESB).
Universidad Ramón Llull.

INTRODUCCIÓN

El tema de esta comunicación es especialmente sensible a la situación actual en que se cuestiona la pervivencia del Estado de Bienestar, así como a las futuras orientaciones de la política social que se anuncian para un futuro no lejano. No en valde los derechos sociales son el elemento central que justifica los diversos sistemas de protección social y, específicamente por lo que a nosotros se refiere, el que menos regulación y tradición tiene en España: el de Servicios Sociales. Esta debilidad les confiere una situación de constante amenaza, situándolos a merced de los avatares de las crisis económicas, de los vaivenes políticos y, en general, de la sensibilidad que pueda generarse en torno al tan vapuleado Estado de Bienestar.

A nadie se se escapa que el alcance real que, en una sociedad democrática, tienen los derechos sociales viene determinado por dos parámetros fundamentales que no sólo condicionan sino que también determinan su naturaleza. Uno es el sistema económico capitalista que impera en los países donde la organización política se rige por constituciones que reconocen estos derechos. En este marco de economía de mercado, lo que se ha venido en llamar "constitución económica" fija los límites de una realidad operativa de los derechos sociales como expresión del "pacto social" entre los intereses de los grupos económicamente dominantes y el conjunto de la ciudadanía. Consecuentemente, cualquier regulación de los derechos sociales es inseparable del sistema económico capitalista donde se genera, el cual actúa como límite definidor de la naturaleza real y práctica de tales derechos (González 1994). No insistiré más en este ámbito de análisis para no desviarme del núcleo central que nos incumbe.

El otro parámetro fundamental es el ordenamiento jurídico que, condicionado por el anterior, tiene la función de definición efectiva de los derechos sociales. La sujeción al ordenamiento jurídico es, como veremos, lo que caracteriza a la mayoría de Estados occidentales como Estados de Derecho. En este sentido, me parece clarificador recuperar aquí una secuencia explicativa que, aunque simple, es ilustrativa de cómo se genera el bienestar social por la vía de la responsabilidad pública y que además vincula algunos de los términos que se relacionan con el tema (Villa 1993):

Necesidad → Presión → Política → Derecho → Servicios → Trabajo → Bienestar
 Social Social Social Sociales Social Social

Aunque el esquema no requiere explicación, nótese la centralidad del Derecho como concreción de la Política Social, que al reconocer unos determinados derechos, inspira la implementación del Sistema de Servicios Sociales. Lo mismo cabría decir de los restantes Sistemas -Sanidad, Educación-, etc. que precisan del Derecho para que cualquier

Política Social que quiera ser llevada a término asegure en primer lugar los principios de equidad y de justicia social. Dejamos para más adelante el comentario sobre los otros términos que conforman este tema "poliédrico" de los derechos sociales en el Sistema de Servicios Sociales.

Mi pretensión al abordar el presente análisis se inscribe en el debate actual sobre la crisis del Estado de Bienestar, y muy en especial en lo que ésta afecta al Sistema de Servicios Sociales, para dilucidar en primer lugar qué es eso de los derechos sociales y su base de fundamentación, si existe un derecho a los servicios sociales y cómo se concreta, y finalizar con unas conclusiones del todo provisionales. Porque aunque el concepto de derechos sociales parezca a algunos evidente por sí mismo, resulta no serlo tanto en la práctica. La prueba está en que cada vez se elevan más voces que demandan una urgente limitación de tales derechos, cuando no su claro recorte y supresión.

I. DISTINCIONES RESPECTO A LOS DERECHOS

Antes de empezar, creo necesario introducir diversas distinciones sobre el uso del término "derechos". Siguiendo lo que dice E. Haba, la expresión "tener derecho" es una fórmula lingüística que aparece utilizada muchas veces indiscriminadamente de acuerdo con dos sentidos distintos:

- 1) Para señalar un **ideal** que, se supone, vale la pena perseguir.
- 2) Como indicador de cierto tipo de realidad conformada así por determinadas **disposiciones** de un ordenamiento jurídico-positivo.

En la primera acepción, el término "derechos" se aproxima más al concepto de fines en los que vale la pena inspirarse, incluso en el momento de establecer la normativa jurídica, para que ella contribuya a tratar de que sean alcanzados en la mayor medida posible. Sin embargo, al tratarse de finalidades ideales y muchas veces ilimitadas, pasa que una cosa es lo que se aspira y otra la manera en que se logre repercutir sobre la realidad misma. En este sentido, los derechos sociales pueden funcionar como unas eventuales motivaciones y tendencias de la organización social, pero dependen, no obstante, del realismo con que se aborde su puesta en práctica para que produzca los frutos deseados. No hay que engañarse creyendo que por el simple hecho de anhelarlo o de escribirlo, el correspondiente derecho va a quedar asegurado y se va a realizar de por sí.

El segundo sentido hace referencia a una cierta actitud que se adopta desde las altas instancias cuando se nos presentan los textos jurídicos promulgados en la materia, como si lo que esos textos dicen fuera lo mismo que está pasando en la realidad. Esto es, como si bastara con escribir un derecho en algún papel oficial para que, con eso sólo y sean cuales sean las condiciones reales, él sea llevado a la práctica. Esto es lo que supone la concepción "normativista" de los derechos. En el caso de los derechos sociales, esto parece estar muy lejos de constituir una presunción relativamente correcta de aplicación de

los derechos. El Derecho positivo tiene cierta influencia, claro está, en la provisión y el reparto de los bienes. Sin embargo, no puede hacer el milagro de servir para dar más que lo que realmente hay.

Ni los derechos como ideal ni los derechos normativistas son suficientes para poder asegurar la existencia real, y más, el respeto a unos determinados derechos. Pero lo dicho no quita que si los derechos sociales se encaran como ideal, merezcan tener un lugar importante en el pensamiento social. Siempre y cuando no se pierda de vista que se trata justamente de eso: unos ideales cuya realización depende de muchas otras condiciones. En este sentido, orientar el pensamiento social puede servir, sobre todo, para que los planes no se formulen en perjuicio de tales objetivos. También los derechos sociales han de basarse en normas legales, pero las meras declaraciones jurídicas sobre los derechos pueden a veces funcionar de hecho como una especie de discursos-pantalla para olvidarse de cómo pasan las cosas en la realidad. En todo caso, para que esto no suceda, estos discursos deberían llevarse a cabo en un plano mucho más concreto que el de las abstractas declaraciones habituales. Lo que habría que ver es cómo se puede reglamentar concretamente el ejercicio del derecho en cuestión: leyes, decretos, reglamentos, etc. (Haba, 1995) y aún más, ver cómo una vez reglamentado se pueden prever condiciones o procesos intermedios para controlar la normativa en los casos en que se han arbitrado las medidas necesarias.

II. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Se atribuye a T.H. Marshall el conocido esquema que divide los derechos de la persona entre derechos civiles, políticos y sociales. Los **derechos civiles** serían aquellos que garantizan la libertad individual (libertad de movimiento, de expresión, de pensamiento y creencia, de propiedad, etc.); los **derechos políticos** garantizan el derecho a participar y a influir en el ejercicio del poder político (derecho de asociación, de sufragio universal), sea directamente (siendo escogido como representante de la comunidad a cualquier nivel), sea indirectamente (mediante la voz y el voto en la elección de los representantes); y, por último, los **derechos sociales** garantizan unas ciertas condiciones de seguridad y bienestar económico y social (derecho a la educación, a la jubilación, a la cobertura por enfermedad, accidente, paro, a los servicios sociales, etc.). Cada uno de estos tipos de derechos se relaciona especialmente con unas determinadas instituciones: los derechos civiles con los tribunales de justicia, los derechos políticos con los parlamentos y los gobiernos locales, y los derechos sociales con los servicios que, desde mediados del siglo XX configuran el Estado de Bienestar (Requejo, 1996).

Para Marshall, que plantea una cierta progresión histórica en la asunción de tales derechos, ni los derechos civiles ni los políticos por sí solos tienen efectos significativos sobre las desigualdades que produce el mercado. Es por ello necesaria una segunda generación de derechos, los sociales, para corregir las desigualdades o para asegurar el

ideal liberal de la igualdad de posibilidades. Por otra parte, según él, de la combinación de los derechos civiles y de los políticos surgen los derechos laborales -derecho a la negociación colectiva, al salario mínimo, a la huelga, etc.- como posibilidad de utilizar colectivamente los derechos civiles individuales para efectuar reivindicaciones políticas que reduzcan el poder del mercado (Zapata, 1994). Podríamos considerar, en cierto modo, los derechos laborales como precursores de los sociales, y hasta hoy es frecuente la confusión o limitación de los segundos a los primeros.

Los derechos individuales o civiles están vinculados a la aparición de los estados modernos, y los derechos sociales, al posterior proceso de consolidación de los sistemas capitalistas. En el surgimiento de los primeros encontramos la nueva sociedad liberal que quiere romper con los privilegios del antiguo régimen e impulsar un proceso de reconocimiento de unos derechos básicos de ciudadanía, precisamente en un intento de reivindicar la libertad de los individuos frente al poder del Estado. Los derechos sociales, en cambio, surgen, aunque dentro del estado liberal, para minimizar los efectos de la economía de mercado, que en su programático "laissez faire" de los primeros tiempos de la industrialización, constituía en la práctica una coacción al libre desarrollo de los menos favorecidos. Así "mientras los derechos individuales definen dónde el Estado no puede intervenir, los derechos sociales, en cambio, definen dónde el Estado sí puede -y si puede, debe- intervenir" (Gil Calvo, 1994).

Por nuestra parte, cualquier análisis sobre los derechos sociales debe iniciarse atendiendo a nuestra Constitución, promulgada en 1978, por ser ésta el origen de nuestro ordenamiento jurídico actual, que determina y hace posible las posteriores formulaciones legales y las actuaciones administrativas como puesta en práctica de sus preceptos. En ella encontramos, en primer término, la fórmula que adopta el Estado español como "Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político." (art. 1.1). Veamos sucintamente, aunque en otro orden, en qué consisten estos tres conceptos.

En primer lugar, la esencia del Estado de Derecho, como superador del decimonónico estado absolutista, supone el reconocimiento tanto de la personalidad jurídica del Estado como de la dignidad de todos los ciudadanos. Este concepto iría unido a la conquista de los derechos civiles, mediante los cuales las personas adquieren carta de naturaleza frente al Estado y dejan de ser súbditos y vasallos para convertirse en ciudadanos libres. Nótese cómo esta formulación incluye los valores superiores de libertad y de justicia que contempla la Carta Magna, puesto que son las leyes las que se convierten en reguladoras del poder estatal y lo sujetan frente a la arbitrariedad y el despotismo de los gobernantes.

Por tanto, los presupuestos fundamentales del Estado de Derecho serían:

- a) Reconocimiento constitucional de la dignidad y de la libertad del ser humano, que supone no sólo la garantía jurídico-formal sino también la efectiva realización material.
- b) Organización y limitación racional del poder mediante la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

- c) Subordinación de los demás poderes al Derecho; la ley pasa a ser presupuesto operante sin dejar espacios libres utilizables discrecionalmente por el gobierno (Garrorena, 1987).

El segundo concepto definitorio de nuestro modelo de Estado es el calificativo de Democrático. Este criterio avanza en el sentido de dotar al Estado de Derecho de una fórmula participativa frente a la antigua concepción autocrática. Hace referencia, en cierto sentido, a los llamados derechos políticos. El valor superior que aquí se incluye especialmente es el de pluralismo político, que permite dotarse de mecanismos igualitarios de acceso al poder y consagra la alternancia supeditada a la voluntad popular.

La concreción de este calificativo sería:

- a) Radicación popular del poder; concepto de que la soberanía popular es quien determina quiénes serán sus gobernantes: democracia representativa.
- b) Concepción pluralista de la sociedad y reconocimiento del derecho a la discrepancia política y a la organización partidista para alcanzar el poder.
- c) Visión participativa del proceso político, que se materializa en la capacidad de ser elegido y elector en las diferentes consultas, así como en los temas que afecten a la ciudadanía.

La calificación del Estado como social -tal como lo hacen casi todas las democracias avanzadas- supone un tercer estadio en el avance de los derechos que trascienden la esfera jurídico-política e incluyen las demandas sociales concretas de la época en la esfera de lo social: son los llamados derechos sociales. El valor superior que se consagra es el de la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los beneficios que aporta el Estado en aras de su misión redistributiva; el Estado defiende los intereses de aquellos que, ni por formación, posición o ingresos, pueden defenderlos por sí solos. Aunque tampoco hay que olvidar que con esta asunción el Estado intenta minimizar la posibilidad de conflictos y legitimarse como garante del orden social ante las presiones sociales.

Pero el Estado antes que ser "estado social" debe ser "estado de derecho", debe supeditar las actuaciones públicas a un orden preestablecido de normas con objeto de garantizar la seguridad jurídica y, obviamente, legitimar a los órganos que actúan en representación de éste. Por esto, aunque históricamente no siempre se ha dado una progresión lineal entre estado de derecho, estado democrático y estado social, sí que cabe establecer en la actualidad una interacción que hace impensable el tercero sin los dos anteriores. Este conjunto, y en especial la concepción del estado social, es equivalente para muchos autores, a lo que ha venido a llamarse Estado del Bienestar. El Estado liberal asume la responsabilidad del "bien estar" de sus ciudadanos mediante toda una serie de intervenciones en la economía del mercado y en la provisión de servicios asistenciales. Así, hay quien concibe el Estado de Bienestar en continua crisis por la contradicción que supone intervenir para proteger el trabajo no productivo, estimulando al mismo tiempo los procesos privados de producción.

El Estado social, pues, se caracteriza por dejar de ser abstencionista para configurarse como Estado que interviene activamente regulando todo aquello que se refiere a la dinámica social. Esto no supone solamente, como algunos han interpretado, realizar un arbitraje entre las fuerzas sociales y económicas tendente al mantenimiento del orden social, sino que el Estado debe garantizar, por encima de las leyes del mercado, la cobertura de las necesidades básicas para todos los ciudadanos. Y este es el campo de actuación de los servicios sociales.

III. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOCIALES

Antes de adentrarnos en el análisis propiamente hermenéutico de nuestros textos legales es conveniente plantearse algunos elementos característicos de los derechos sociales. Siguiendo a Gil Calvo, y desde una visión más sociológica, vemos que aunque se llamen igualmente **derechos** tanto a los individuales -civiles y políticos- como a los sociales, de hecho se trata de dos clases de derechos completamente diferentes y caracterizados de la siguiente manera:

- Mientras la protección de los derechos individuales, una vez instituidos por el legislador, queda inmediatamente garantizada sin necesidad de coste alguno, la satisfacción de los derechos sociales requiere un progresivo desarrollo y una creciente inversión en recursos en competencia con usos alternativos.
- Mientras los derechos individuales son **absolutos** -independientes del contexto histórico y social que afecte a sus sujetos-, los derechos sociales son **relativos**: dependen tanto del estado de desarrollo económico de la sociedad -viabilidad diacrónica-, de su comparación con las del entorno -viabilidad sincrónica-, como de la posición ocupada por los sujetos en la estratificación social -viabilidad estructural-.
- Mientras los derechos individuales son **universales-igualitarios**, en el sentido que se reconocen por igual a todos y cada uno de los ciudadanos, los derechos sociales, en cambio, no pueden serlo, pues no todos los sujetos precisan en la misma medida de protección social. En la medida que pretenden ser igualitarios en los resultados, deben introducir medidas de discriminación positiva dejan de ser, en el sentido más absoluto, universales.
- Mientras el ejercicio privado de los derechos individuales por parte de cada sujeto es **independiente** del ejercicio que de ellos hagan los demás sujetos, el ejercicio de los derechos sociales es **interdependiente**: el grado de reconocimiento que precise cada uno varía en función del grado alcanzado por los demás. Esto es lo que el autor llama **externalidades** -tanto positivas como negativas- derivadas del hecho de que cada cambio en el nivel relativo del bienestar de un sujeto determina cambios correlativos en los demás sujetos relacionados.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, lo cierto es que su agrupación bajo el sustantivo común de "derechos de la persona" ha determinado que pasen a identificarse y confundirse, tomándose al todo -el conjunto de derechos, incluidos los sociales- como si fuese igual que la parte -los derechos individuales-. El falaz resultado es que respecto a los derechos sociales se abrigan las mismas expectativas de reconocimiento que sólo resultan posibles con los derechos individuales. Con todo esto se puede concluir que los derechos sociales son auténticos **bienes públicos**: de naturaleza indivisible, abiertos a todos y sólo suministrables mediante la acción colectiva, por lo que deben correr a cargo del Estado. (Gil Calvo, 1994).

Volviendo al esquema de generación del bienestar social, es importante ahora analizar la secuencia que lleva al surgimiento de los derechos sociales como la expresión de unas necesidades no cubiertas equitativamente por los mecanismos del mercado y reivindicadas por la presión social ejercida colectivamente para que el Estado, como representante de la comunidad, le dé adecuada respuesta.

El concepto de derechos sociales va inevitablemente unido al de "necesidades sociales", puesto que la reivindicación y la defensa de los derechos sociales sólo puede fundamentarse sobre el reconocimiento de unas determinadas necesidades objetivables. Necesidades en contraposición a deseos, aspiraciones o intereses porque "no dependen en manera alguna de las decisiones, reflexiones o estados de ánimo del agente"; y objetivables en contra de la concepción subjetivista liberal que "en nombre del pluralismo vital y del respeto a la libertad, afirma la absoluta inconmensurabilidad de las preferencias manifestadas por los individuos" (Contreras, 1994). Otra cosa es que el sujeto no desee que estas necesidades le sean cubiertas. Por tanto, la posibilidad de identificar las necesidades es una de las condiciones de los derechos sociales; pero también lo es la posibilidad de jerarquizarlas para intentar atender primero las más básicas o razonables.

Muchos autores han tratado de establecer la existencia y cuáles son las necesidades básicas universalmente consideradas. La dificultad proviene de la doble dimensión que adopta la necesidad: "parece consensuado que el término necesidad hace referencia desde una dimensión **objetiva** a la escasez o al desequilibrio en el reparto de medios que genera en el hombre un estado de carencia, deseo o aspiración de adquisición. Desde el aspecto **subjetivo**, es algo que vive el hombre individualmente, ya que es él quien experimenta en qué medida una determinada carencia se constituye en necesidad" (Pieta, de la Red, de la Rosa, 1996). Aún así, baste por ahora establecer que la defensa coherente del Estado asistencial y los derechos sociales sólo se puede emprender desde el supuesto de la objetividad de las necesidades. "De lo dicho podemos concluir aproximadamente que tener un derecho es tener una necesidad cuya satisfacción hay razones suficientes para exigir en todo caso" (Hierro, 1982)

Pero estas necesidades no se imponen por sí solas; es preciso que determinados estamentos sociales, por afectación directa o indirecta, y el conjunto de la sociedad las hagan propias y las reclamen para que den lugar al derecho a ser atendidas. La objetividad de las necesidades no sólo no excluye el debate democrático, sino que

garantiza la posibilidad de un consenso popular. Esta presión social, que es un proceso la mayoría de las veces largo, con avances y retrocesos, de sumar esfuerzos y limar diferencias, acaba por influir en los poderes públicos, que se ven empujados a crear respuestas políticas que den solución a tales problemas. "Los derechos sociales no son sólo consecuencia de principios abstractos. Son el fruto de luchas históricas muy concretas. Son el resultado de combates entre movimientos sociales y clases dominantes" (Giner, 1996).

Pero aún hay otro componente importante además de la necesidad y la presión social. Ha de darse una materialización política y normativa como reconocimiento formal tanto de la necesidad como del derecho que asiste al ciudadano a que ésta le sea cubierta, y traducir al mundo jurídico tal prioridad moral y política requiere concebir los derechos como auténticas obligaciones estatales. Y aún más, dentro de las instituciones del Estado cabe establecer qué poderes públicos, en representación de la comunidad, tendrán el encargo específico de dar cumplimiento al derecho. "Tener un derecho es tener una reclamación contra alguien cuyo reconocimiento como válida viene exigido por algún cuerpo de normas dominante o de principios morales" (Hiero, 1982).

Pero aún no hemos aclarado qué tipo de necesidades originan derechos sociales; o dicho de otra forma, el problema reside en dónde situar la frontera que separa lo que es un derecho social de protección pública y lo que es un deseo individual o un privilegio privado. Gil Calvo nos brinda una posible forma de distinguir entre ambas esferas consistente en "comprobar si de la protección de un derecho se deriva, o no, un mayor beneficio privado que público". Pero como semejante distinción no siempre resulta posible, él mismo completa la fórmula para casos de duda, argumentando de acuerdo con el origen histórico de las políticas de bienestar que "lo que constituye el objeto natural de la protección pública de los derechos sociales es el **asegurar contra el riesgo** de infortunio [...]. Pero no se debe confundir el riesgo de infortunio con la oportunidad vital, es decir, con la probabilidad de éxito".

Otra fórmula, aunque menos precisa, nos la aportan Prieto, de la Red y de la Rosa cuando afirman que, puesto que los derechos sociales suponen la concreción de unos valores fundamentales como los de libertad, igualdad y dignidad, y que ello supone garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos, esas necesidades serán "aquellas que permitan al individuo mantener una capacidad funcional o autonomía para ejercer su libertad". Para concretar más se refieren a unas necesidades "intermedias o satisfactoras" relacionados con la conquista de la mencionada autonomía básica, que variarán según parámetros económicos, culturales o sociales.

Sea como fuere, podemos deducir de ambas aproximaciones que las necesidades que han de recibir cobertura mediante derechos sociales son aquellas que constituyen un mínimo indispensable consensuado socialmente, fundamentalmente de carácter preventivo o restitutivo del déficit causado por la disfunción de los mecanismos sociales básicos. En este sentido, los derechos sociales deben ser seguros contra la mala fortuna, que compensan la probabilidad de fracaso, pero nunca deben ser garantías de buena fortuna, que aumentan la probabilidad de éxito. "Hay que limitar los derechos sociales a la lucha

contra el **riesgo carencial**, y nunca confundirlos con la graciosa distribución de **ventajas comparativas**, que sólo deben poder adquirirse por propio esfuerzo y mérito personal" (Gil Calvo, 1994).

IV. EL DERECHO VIRTUAL

Veamos ahora cómo todo esto se plasma en nuestro ordenamiento constitucional, pasando de los derechos sociales en general a centrarnos en el derecho específico a los servicios sociales. El Derecho a los Servicios Sociales tiene su origen, como hemos visto, en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho. A partir de esta concepción, la Constitución puede proporcionarnos al menos tres ámbitos de análisis: el ámbito de la justificación el porqué, manifestada en los principios; el ámbito del contenido el qué, que se expresa en los principios rectores; y el ámbito de la articulación competencial el quién, donde se distribuyen las responsabilidades.

En primer lugar, la vinculación que nos une al concierto internacional conlleva que, respecto a los derechos fundamentales, la misma Constitución reconozca que se han de interpretar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España (art. 10.2). Aunque estas normas no sean portadoras directamente de derechos subjetivos, sí que suponen un compromiso político del gobierno, que tiene en ellas un referente interpretativo legal y constitutivo de derecho positivo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente en cuanto a alimentación, vestido, atención médica y a los necesarios servicios sociales; toda persona tiene derecho a la seguridad en caso de paro, enfermedad, invalidez, vejez o en otros casos de pérdida de medios de subsistencia a causa de circunstancias ajenas a su voluntad".

En cuanto a nuestro ordenamiento jurídico, la justificación del reconocimiento de los servicios sociales parte del mandato contenido en el artículo 9 de la C.E. En primer lugar, por el principio de **legalidad** propio del Estado de Derecho, se reconoce la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico (9.1); en segundo lugar, por el principio de **responsabilidad e iniciativa pública**, donde se compromete a los poderes públicos en "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (9.2). Y en tercer lugar, por la limitación al máximo de la discrecionalidad para que no se convierta en arbitrariedad cuando falte la fundamentación legal (9.3). "Este riesgo atañe altamente al ámbito de los servicios sociales por causa de haberse de accionar, en su prestación, decisiones urgentes en problemáticas muy heterogéneas y en un mar de necesidades; decisiones que afectan a personas que en muchas ocasiones ya no tienen capacidad de autodefensa" (Villa, 1996)

El principio de **igualdad ante la ley** (art.14) completa la declaración de dignidad de la persona y la inviolabilidad de sus derechos (art.10.1), y constituye la culminación del significado del Estado social al garantizar los derechos a todos por igual sin que pueda prevalecer discriminación alguna. Por lo general, se sigue interpretando este principio en el sentido de "igualdad de oportunidades", cuando sabemos que éstas difícilmente consiguen su propósito; desde un contexto de desigualdades sería más lógico pensar en la "igualdad de resultados" y actuar limitando la "desigualdad en el punto de partida". Por eso mismo se puede afirmar que "este principio admite, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la legitimidad de las leyes que aplican políticas sociales de **discriminación positiva** en favor de aquellas personas o colectivos más necesitados" (Villa, 1996).

Generalmente se considera que en los capítulos primero y segundo de Título I de la Constitución Española es donde se referencian los derechos y libertades fundamentales, tanto en su vertiente civil como política (sólo cabría exceptuar el derecho a la educación, que a pesar de aparecer en el capítulo II art. 27, puede ser considerado un derecho social). Por otra parte, y como es sabido, el núcleo esencial de los derechos sociales se encuentra contenido en el capítulo III del Título I, bajo la rúbrica "De los principios rectores de la política social y económica". En ellos encontramos también el ámbito de contenido de los servicios sociales, aunque no sean citados explícitamente por el legislador y sólo de una forma genérica en el artículo 50.

Es conocido que nuestra Constitución no ha otorgado a estos principios rectores con categoría de derechos sociales las mismas garantías que a los derechos individuales. Algunos autores incluso ponen de relieve las dificultades que la filosofía liberal encuentra para concebir los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales (Giner, 1996). "El contenido constitucional de los derechos sociales es una programación final y no condicional, y como tal no incluye una indicación estricta de la conducta a realizar y deja al destinatario de la norma un amplio margen de discrecionalidad para escoger aquellas actuaciones adecuadas a la finalidad perseguida" (Ferret, 1995).

Esto no implica que no se deban considerar dichos principios rectores de política social como normas jurídicas perfectamente plenas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la Constitución, lejos de ser un simple catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento, es una norma jurídica que vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos y, concretamente respecto a los principios sociales del capítulo III del Título I, ha señalado que "su reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", y que estos no pueden ser considerados en absoluto como normas sin contenido¹. (Ferret, 1995)

Entre los ámbitos y sectores sociales a los que hacen referencia los "principios de la política social y económica", se pueden identificar aquellos que más específicamente se refieren a los colectivos titulares de los servicios sociales:

- **La protección de la familia y de la infancia** (art. 39).

- **La Seguridad Social, en la parte que comporta servicios sociales** (art. 41)
- **La juventud** (art. 48)
- **Los disminuidos** (art. 49)
- **La tercera edad** (art. 50)

Los otros sistemas de protección, algunos muy ligados a los aspectos económicos, también encuentran en estos artículos la justificación de su existencia:

- **La distribución de la renta y el empleo** (art. 40)
- **La Seguridad Social** (art. 41)
- **La salud** (art. 43)
- **La cultura** (art. 44)
- **La vivienda** (art. 47)

A estos artículos debe sumarse el derecho a la educación (art. 27), que está contemplado como un derecho fundamental quizás por aquello de que: "Cuando decimos que los niños tienen derecho a la educación, decimos que han de ser educados, quieran o no quieran ellos o sus padres. En este caso [...] suponemos que es bueno para los niños recibir educación. La satisfacción de este derecho exige que los niños sean obligados a educarse. Indudablemente esta peculiaridad es extensiva al derecho de defensa, al "habeas corpus", a la igualdad ante la ley, etc." (Hierro, 1982).

Pero mientras estos últimos se configuran como verdaderos derechos subjetivos, susceptibles de ser reclamados ante los tribunales ordinarios, los principios rectores que acabamos de ver tienen un régimen de protección inferior. Aunque hablemos de derechos sociales, para referirnos a los contenidos de dichos principios de la política social y económica, el mismo texto constitucional deja claro que, por sí mismos, no tienen la fuerza de vinculación para ser exigidos, más allá del "reconocimiento, el respeto y la protección" que "informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos". Y lo que es más importante "sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen" (art. 53.3).

Por lo tanto, los principios rectores de la política social y económica no confieren derechos subjetivos que puedan ser tutelados judicialmente, sino expectativas de derechos a concretar por el legislador. Serán, pues, las posteriores leyes las que crearán los auténticos derechos sociales subjetivos en el marco de la definición constitucional, de forma que de la Constitución no puede derivarse, con alguna excepción (art. 41 sobre la obligatoriedad de la Seguridad Social), ninguna actuación material positiva en materia de derechos sociales -no otorga ningún derecho social subjetivo en concreto-, sino una orientación del legislador y de la administración hacia la mayor cobertura social posible (Ferret, 1995).

Tal como propugna la Constitución, los principios rectores se han venido concretando últimamente en las leyes marco que regulan dichos sistemas de protección. En ellas es donde se estipulan los derechos sociales básicos y concretos que se reconocen a los ciudadanos. Así, la LOGSE regula el derecho a la educación obligatoria hasta los 16 años; la Ley General de Sanidad garantiza el derecho a la salud de forma universal y no

sólo para los cotizantes de la Seguridad Social; la Ley General de la Seguridad Social regula las pensiones contributivas, y la Ley 26/1990 de pensiones no contributivas viene a ampliar el derecho a la cobertura por invalidez y jubilación a aquellas personas carentes de ingresos aunque no hayan cotizado anteriormente. En menor medida está regulado el derecho subjetivo al trabajo, a la vivienda y, como seguidamente veremos, a los servicios sociales.

El desarrollo legislativo de los principios rectores de la política social y económica corresponderá a los diferentes poderes legislativos del Estado según la articulación de competencias que se aborda en el Título VIII de la Constitución. En su artículo 148.1, señala que entre las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas se encuentra la "asistencia social". A los efectos que aquí nos interesan, podemos considerar incluidos en esta formulación también los servicios sociales, salvo aquellos que provienen de la Seguridad Social y que hay que entender como competencia del Estado central, al menos por lo que respecta a la "Legislación básica y régimen económico [...] sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas" (art. 149.1.17).

Durante un tiempo, después de promulgada la Constitución, se insistió desde algunos sectores en la necesidad de que el gobierno del Estado elaborara una ley-marco de Servicios Sociales que fuera el referente y fijara los mínimos en que habría de basarse la confección de las posteriores leyes autonómicas. De haberse producido esta regulación, justificada en todo caso por el principio de igualdad y equilibrio interautonómico, deberían haberse especificado en ella los derechos sociales básicos que los sistemas autonómicos tenían que garantizar obligatoriamente a sus ciudadanos. A pesar de ello, se impuso que fuera cada Comunidad Autónoma, en virtud de la competencia legislativa en esta materia que le otorgan sus Estatutos, la que fuera promulgando sus respectivas leyes de Servicios Sociales o de Acción Social según sus propias nominaciones.

Por lo que respecta a las leyes promulgadas por el Estado, hay que destacar La ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), donde tampoco se clarifica mucho más el tema de los derechos sociales. Si bien estipula que la prestación de servicios sociales y de reinserción social es competencia municipal y obligatoria para los municipios mayores de 20.000 habitantes, no concreta en qué deben consistir estos servicios ni sus diversas modalidades para colectivos específicos. Esto ha dado pie a la divergencia a nivel de la asunción de dicha obligación por parte de las corporaciones locales. Por otra parte, las dos leyes de ámbito estatal promulgadas hasta la actualidad y que inciden sobre la materia: la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos, y la Ley 26/1990, de Pensiones no Contributivas, son las únicas que concretan ciertos derechos, al entrar en el ámbito de la Seguridad Social.

Antes de finalizar este apartado es preciso hacer notar una nueva distinción, y es que los llamados "derechos sociales" constituyen un vasto conjunto, a veces indiferenciado, de garantías de provisión, prestados por diferentes sistemas de protección social del Estado de Bienestar. En ellos se incluyen servicios, prestaciones económicas, actividades técnicas, disfrute de establecimientos, etc. Si de la tipología de derechos anteriormente enumerada,

los derechos sociales son los que gozan de una menor consolidación, también podemos decir que estos derechos sociales no disfrutaban por igual del mismo rango o, si se quiere, no tienen la misma consideración social y, por tanto, tampoco reciben la misma atención de los poderes públicos, sino que existe una cierta jerarquía implícita que los ordena en función de variados criterios en el imaginario colectivo.

Cuando últimamente hemos oído y leído sobre las amenazas que se ciernen sobre el Sistema de Protección Social, únicamente se citan la sanidad, el desempleo y las pensiones. Este reduccionismo tiene, por una parte, una justificación económica, dado que estos tres aspectos de la protección social son los que mayor contribución requieren del gasto público y, por tanto, los que más preocupan al ciudadano tanto en su vertiente de contribuyente como en la de consumidor (potencial o real, presente o futuro) de los beneficios del Estado de Bienestar; pero, por otra parte, denota una gradación respecto a los sistemas sociales, que se relaciona con la visión que se tiene de ellos bajo criterios de normalidad, de consolidación y de universalización. El sistema de servicios sociales no entra en estos parámetros selectivos de relevancia social. Sería conveniente, por ejemplo, que el necesario mantenimiento del sistema de pensiones, por acuerdo del Pacto de Toledo, no conlleve el sacrificio de otros sistemas de protección, especialmente el de servicios sociales, que supone un plus de protección más allá de lo económico para la misma población.

V. ANÁLISIS DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES

Volviendo al tema central que nos ocupa, veamos cómo las diferentes leyes autonómicas regulan, tratan y dotan de contenido los derechos en materia de servicios sociales que otorgan y garantizan a sus ciudadanos. Las leyes autonómicas de servicios sociales se aprueban a lo largo de diez años, siendo la primera la del País Vasco en mayo de 1982 y la última la de Cantabria en mayo de 1992. El año más prolífico en promulgar leyes autonómicas de servicios sociales fue 1987, en el que se aprobaron seis de las 17 leyes vigentes. Esto viene a colación para situar la relativa juventud de nuestros ordenamientos legales en materia de servicios sociales, que en muchos casos no han, tan siquiera, llegado a desplegar todas las reglamentaciones básicas para el funcionamiento de sus respectivos sistemas.

Del análisis comparativo de las diecisiete leyes autonómicas, y por lo que concierne a los derechos sociales, se desprenden algunos resultados que pasamos a analizar.

1. El objetivo es el Sistema de Servicios Sociales

Todas las leyes hacen referencia, de una forma u otra, a que su objetivo es crear, regular y garantizar un sistema público de Servicios Sociales para su Comunidad

Autónoma. Pero estas declaraciones, incluidas entre los primeros artículos, hay que entenderlas como declaraciones programáticas de los fines que persiguen o se proponen las Comunidades Autónomas en aras del cumplimiento de la legislación superior. Como hemos visto, no podía ser de otra manera sin incurrir en una flagrante contradicción con los principios rectores del texto constitucional. Pero con esta declaración finalista no se puede dar por constituido el sistema ni por garantizados absolutamente los derechos inherentes a los servicios sociales. Así pues, podemos considerar que existen las respectivas voluntades para cumplir el derecho social, reconocido también en las normas internacionales, a disponer de unos servicios sociales para casos de necesidad.

Sin que en las respectivas leyes quede claramente formulado su contenido, podemos considerar que el Sistema de Servicios Sociales se configura a partir de los siguientes elementos:

- Una **Red básica de centros y equipamientos sociales** tipificada por colectivos, situaciones o problemáticas y dimensionada por todo el territorio respectivo de actuación. Para configurar dicha red se cuenta tanto con los de gestión pública como con los privados concertados o subvencionados.
- Unas **actuaciones técnicas a cargo de profesionales** preparados y formando equipos multidisciplinares. Estas actuaciones, también llamadas "prestaciones técnicas", constituyen los principales procesos de prevención, asistencia y promoción que se llevan a cabo con los individuos, grupos o comunidades mediante metodologías y técnicas específicas del trabajo social.
- Unas **prestaciones económicas** complementarias a las otras ayudas para suplir las deficiencias no cubiertas desde el mismo sistema y que deben resolverse bien en los ámbitos informales o bien buscarse en el mercado.

2. El modelo del Sistema es uniforme

De la comparación de las leyes se puede concluir que, por encima de las pequeñas diferencias, no se han producido en la práctica grandes diferencias de modelo, y existe cierta homogeneidad en el tratamiento de los aspectos básicos que en ellas se regulan. "A pesar de ser promulgadas bajo parlamentos de signos políticos diversos, no aportan diferencias ideológicas substanciales en esta pequeña política, ya que las tesis técnicas elaboradas durante los años 70 se han impuesto generalmente, y apuntan todas ellas hacia la creación de sistemas de servicios públicos (en la concepción amplia del concepto jurídico) para la ejecución de la política asistencial" (Villa, 1996). Tampoco la sucesión temporal de aprobación de las leyes -diez años entre la primera y la última- parece haber contribuido a mejorar progresivamente su concepción, a superar las deficiencias o a avanzar en llenar los vacíos que en todas ellas se advierten.

La síntesis de los principales rasgos de este modelo único son:

- **Responsabilidad pública** El principio de responsabilidad pública se establece en

todas las leyes. Su formulación es, en general, más bien mediática: como medio de adscripción y promoción de recursos financieros, técnicos, organizativos y humanos que permitan la eficaz prestación de los servicios sociales y la consecución de los objetivos propuestos. En la Ley de Aragón se hace mención expresa de lo que significa la responsabilidad pública "como marco jurídico que establece los derechos y deberes impidiendo actuaciones graciables". Ninguna comunidad trata de evitar responsabilidades sobre la atención social cuando ésta no es atendida en otros sistemas de protección social. Por tanto, el Sistema de servicios sociales se constituye como red última de protección social que atiende necesidades tanto propias del Sistema (convivencia, integración social, etc.) como las no cubiertas por los otros sistemas bien inicialmente, bien por reducción del acceso a sus respuestas de protección social.

- **Distribución competencial** Esta distribución de competencias sigue la estructura clásica interadministrativa, que hace del ámbito de los servicios sociales uno de los más compartimentados al afectar la difícil corresponsabilización de todos los niveles de la Administración Pública. El tratamiento que se da en las leyes concierne, sobre todo, a las funciones que ha de desarrollar cada administración y sus diferentes organismos. Así, la Administración Autonómica es competente en la planificación general, en la ordenación y organización, en la promoción y la coordinación, en la supervisión y la inspección, en el control y la evaluación, siempre referido a las actuaciones generales que se realicen en su ámbito territorial. En algunas Comunidades Autónomas se cuenta con un órgano autónomo de administración institucional, con funciones de gestión de los centros, servicios y prestaciones propios de la comunidad. A las Diputaciones, Cabildos y Órganos Forales se les reserva un papel de carácter intermedio entre la cooperación, la coordinación y la programación de los servicios en su ámbito territorial, y la prestación directa de servicios sociales supramunicipales, sobre todo los especializados. Finalmente, a los Ayuntamientos se les reserva la programación concreta de sus servicios, así como la prestación y gestión de los mismos. Los Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, y por tanto con obligación de prestar servicios sociales según la Ley de Bases de Régimen Local, acostumbran a tener el encargo del primer nivel de servicios generales, básicos o de atención primaria. En varias leyes se cita expresamente la posibilidad de establecer Mancomunidades.

- **Gestión mixta público-privada** A pesar del mencionado principio de responsabilidad pública, algunas comunidades insisten en que esta responsabilidad no supone la anulación de la iniciativa privada, la cual podrá colaborar en la prestación de servicios sociales dentro del marco definido por la Administración a condición de que sea sin afán de lucro. En este caso no sólo se admite la concurrencia y la colaboración de las entidades de iniciativa social en la prestación de servicios, sino que además reciben, en general, promesas de fomento público vía subvenciones o convenios. En todo caso, el servicio que se preste será de naturaleza pública en cuanto que es la Administración Pública quien determina el derecho a ese servicio, en el nivel territorial en el que se esté prestando. "La gestión de determinados servicios puede ser más rentable, más económica y a veces mucho más ágil y eficaz, haciéndola a través de una empresa o a través de una ONG, pero ello no merma la condición de servicio público, ya que no es el mercado el

que lo produce, sino la política social que viene a dar cobertura a necesidades sociales" (Las Heras, 1994).

Titulares de derechos. Por lo que respecta a los titulares, se garantiza que pueden acogerse a los servicios sociales los residentes en la propia Comunidad Autónoma y los transeúntes no extranjeros. Extremadura añade también a los emigrantes extremeños que tengan reconocidos estos derechos por la ley de Extremeñidad. Galicia admite que "los gallegos residentes fuera de Galicia tendrán derecho a las prestaciones... cuando las reciban en Galicia o, cuando estando en situación de necesidad, les sirva de medio para su traslado definitivo a la Comunidad Autónoma Gallega. En un segundo plano queda reconocido el derecho de los extranjeros, asilados, refugiados y apátridas, que también podrán ser beneficiarios de los servicios sociales de acuerdo con la legislación internacional, con los tratados y convenios firmados por España y, en su defecto, por el principio de reciprocidad. Mención especial requiere la Comunidad de Castilla-La Mancha, que incluye en la otorgación de derechos también a los "extranjeros residentes habitualmente en la Comunidad Autónoma y que como tales figuran inscritos en el padrón municipal correspondiente". Varias leyes supeditan los beneficios sociales a los extranjeros a lo que "se establezca reglamentariamente para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad."

- **Estructura básica.** Todas las comunidades han adoptado un modelo común de estructuración de los servicios sociales en dos niveles o modalidades: el generalista, comunitario, básico o de atención primaria, y el especializado. Canarias además cita un tercer nivel: el de programas integrados por áreas, sectores y ámbitos espaciales. Las leyes coetáneas o posteriores a la gestación del Plan Concertado siguen, mayoritariamente y en gran parte, la terminología y el esquema de prestaciones que aquel configura. En algunas leyes se especifica que los servicios comunitarios se desarrollan en Zonas de Trabajo Social, y en ellas se ubican los Centros de Servicios Sociales, Polivalentes, o de Acción Social. En los servicios sociales especializados, después de señalar las áreas a las que se destinan, algunas leyes explicitan los equipamientos que se dispondrán de forma genérica, casi siempre supeditados a la famosa coetilla de las "disponibilidades presupuestarias". Así, los más comunes son: los Centros de Servicios Sociales (de nuevo), los Centros de Día, los Centros de Acogida, las Residencias, los Centros Ocupacionales y los Centros de Rehabilitación Social o Comunidades Terapéuticas, especialmente para drogodependientes. Aragón cita también el servicio de Adopción. Mención aparte requiere la extensa relación de la Comunidad de Murcia, donde para cada área o sector de atención fija las funciones, los beneficiarios y los medios y equipamientos; estos últimos incluyen como novedad los Servicios de Orientación Familiar, las Viviendas Tuteladas para la juventud, y los Servicios de Estimulación Precoz para minusválidos. En cuanto a las prestaciones económicas, se citan sin determinar las periódicas y las no periódicas. Algunas comunidades como Aragón y Cantabria son más explícitas y enumeran las siguientes modalidades: pensiones por ancianidad y enfermedad, ayudas a familias propias o de acogida, becas para centros residenciales y ayudas de urgencia.

3. No se garantiza el derecho a los servicios.

De lo hasta aquí expuesto salta a la vista que el reconocimiento del derecho a disponer de un Sistema de servicios sociales es general y bastante uniforme en todas las Comunidades Autónomas. Pero seguidamente hemos de añadir que este derecho es más bien genérico, abstracto, puesto que no concreta a qué servicios, prestaciones o recursos se tiene derecho subjetivo por consiguiente, a qué órgano o estamento administrativo debe reclamarse cada servicio para que lo haga efectivo. Esto se desprende de la comparación de las leyes, donde se constatan una serie de características comunes.

- **Carácter programático** Podemos decir que, en general, las leyes de servicios sociales son más "programáticas" que ejecutivas, ya que enuncian aspiraciones ideales más que derechos de contenidos concretos. En este sentido, están más cerca de ser unos principios informadores que de configurar obligaciones y deberes que alguien identificable estará obligado a satisfacer. Las normas que deberían establecer precisamente el qué, el cuánto, el cómo y el quién del derecho a los servicios, se limitan a reconocerlo sin especificaciones, o aplazan para reglamentaciones posteriores la solución al problema.

- **Imprecisión conceptual** Así, si miramos el contenido específico sobre los servicios que deberían garantizarse, nos encontramos, dentro de la variabilidad, con que la mayoría de comunidades no citan específicamente ningún mecanismo para hacer efectivo el derecho que acaban de proclamar, y aun las que más se aproximan, lo hacen con contenidos poco claros, más centrados en las funciones que en estándares de atención. Estas inconcreciones se hacen más evidentes cuando forman parte de la distribución de competencias a una administración diferente de la que legisla.

- **Deseos irrealizables** Es común encontrar formulaciones que hacen referencia a principios o valores dogmáticos bajo la pretensión de ser operativos; cuando menos, existe una incoherente relación entre proponerse fines ilimitados, con valor axiológico, y no establecer los instrumentos, los recursos y el proceso temporal y organizativo en que va a desarrollarse la implementación que lleve a conseguirlos -ejemplo: "eliminación de las causas que llevan a la marginación"-.

- **Reiteraciones innecesarias** Al mismo tiempo que se dejan aspectos relevantes bajo formulaciones ambiguas, se repiten una y otra vez disposiciones innecesarias, bien por reproducir normas constitucionales o de otras leyes de rango superior, bien por estar implícitas en la propia ley, de forma que aunque sirvan como recurso didáctico, no aportan contenido nuevo de carácter sustantivo -ejemplo: "derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión"-.

- **Incoherencias organizativas** Quizás uno de los aspectos menos claros de las respectivas leyes sea la asignación de competencias entre los diferentes niveles administrativos, que van desde los encargos en blanco al poder ejecutivo, hasta la sobrecarga de responsabilidades a la administración local sin asegurarle los medios para llevarlas a cabo eficientemente. También se adolece del establecimiento de circuitos y

mecanismos de coordinación que deberían de asegurar la armonización de la corresponsabilidad entre administraciones.

- **Imprevisión de medios** Finalmente, otra constante que condiciona la no concreción de derecho a los servicios es la ausencia casi total de previsión de necesidades y modalidades de atención, de planificación en la creación y crecimiento de la red básica de servicios, de disponibilidad de recursos económicos a distribuir y, en definitiva, de los instrumentos organizativos, técnicos y financieros necesarios para llevar a la práctica el Sistema, atendiendo a su dimensión funcional y territorial, y haciendo asignación ponderada del gasto público.

En conclusión, las Leyes de Servicios Sociales contribuyen poco a clarificar el panorama, "ninguna de ellas resulta ser ejemplar en cuanto a técnica jurídica utilizada para alcanzar el objetivo de garantizar derechos y sus contenidos están plagados de incoherencias y expresiones extrañas a una norma jurídica" (Villa, 1996). Y es que una cosa es el "**derecho a los servicios sociales**" y otra muy distinta "**los derechos de los servicios sociales**". Las dos van muy relacionadas, es cierto, pero suponen niveles diferentes de aplicación de los derechos que tienen que ver con lo que decíamos de la necesidad de reglamentar las fórmulas jurídicas que adolecen de cierta imprecisión. Como hemos visto, sobre el papel no cabe duda que existe realmente el derecho a los servicios sociales, y así lo proclama la ingente legislación internacional, estatal y autonómica que nos concierne; pero cosa muy diferente es ver qué "derechos" aporta este "derecho" genérico, en qué se materializa, de qué formas se puede ejercer, a quién podemos reclamarle tal o cuál efectividad del derecho. Hay, por tanto, una diferencia sustancial entre el derecho al Sistema y el derecho a los servicios que en él deben prestarse.

Por experiencia sabemos que la proclamación, incluso jurídica, de un derecho a algo tan general como son los servicios sociales -igual que lo es la salud, la educación, y no digamos, el bienestar social- no aporta nada práctico al ciudadano si, inmediatamente después, no se especifica a qué actos de servicio, a qué establecimientos y prestaciones, tiene efectivamente garantizados como materialización de tal derecho. Porque, no nos engañemos, no se garantiza la cobertura de todas las posibles necesidades, mediante todos los servicios posibles, susceptibles de ser considerados como "servicios sociales"; recordemos lo que se decía anteriormente, que sólo unas ciertas necesidades consideradas básicas, pero que hay que determinar, dan lugar al derecho de ser atendidas, y para cumplir con estos derechos hay que establecer determinados servicios, aquellos que son resultado de un cierto consenso social. Proceso del cual -por cierto- no estamos al margen los profesionales.

VI. LIMITACIONES Y PROBLEMAS AL DERECHO A LOS SERVICIOS SOCIALES

Aunque el estudio de las leyes de servicios sociales nos haya evidenciado las imperfecciones en cuanto a determinar el alcance del derecho a los servicios sociales, las mismas leyes reafirman que tal derecho existe, que los ciudadanos tienen derecho a que exista un sistema de servicios sociales que les dé respuestas adecuadas en situaciones de necesidad, ante las que sus propias capacidades, la ayuda de su entorno inmediato e incluso los recursos de los otros sistemas de protección social no son suficientes. Establecido esto, veamos qué condicionamientos puede tener este derecho, proveniente de la especificidad ya apuntada de que los derechos sociales no funcionan con el mismo nivel garantista de otros derechos fundamentales.

En primer lugar, es muy dudoso que de la actual normativa legal autonómica se puedan derivar, en general, derechos subjetivos, es decir, aquellos que se "edifican sobre el reconocimiento por el Derecho de un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición" (García de Enterría, 1993).

Pero aun aceptando que finalmente puedan ser así considerados, los derechos subjetivos, reclamables por cualquier individuo, que se desprenden de los servicios sociales, no son casi nunca absolutos; esto significaría que toda persona que cumple unos requisitos objetivos u objetivables puede acceder a un recurso, igual que un niño tiene derecho a una plaza escolar o un anciano a una pensión contributiva. Este derecho absoluto sólo se da en contados casos, como los de protección de menores desamparados en los que la Administración debe ejercer un control, bien por sí misma, bien como mandato judicial.

Por lo general, existen una serie de limitaciones admitidas legalmente que condicionan el disfrute de los beneficios que proporcionan los servicios sociales y, por tanto, relativizan tal derecho.

- **Cumplimiento de las condiciones de necesidad** En primer lugar es necesario un diagnóstico técnico que exponga la existencia de una situación de necesidad que se adecúe con las atenciones que se solicitan o los recursos tipificados. Aunque los servicios sociales conlleven el principio de universalidad, los servicios concretos que proporcionan hay que entenderlos dirigidos a la población en función de su necesidad. A los ciudadanos en general deben encaminarse las actividades de promoción y, en todo caso, la expectativa de derecho para cuando necesiten los servicios o prestaciones. La determinación de los estándares de necesidad ha de estar reglamentada, aplicando los principios de legalidad y equidad como fórmula de acceso a los servicios para que realmente podamos considerar la existencia de un derecho subjetivo.

- **La concreción reglamentaria** Como hemos visto, las leyes por sí mismas no llegan a concretar el contenido prestacional de los servicios. Las respuestas a los interrogantes de aplicación que aquellas dejan sin respuesta acostumbra a corresponder a las normas de rango inferior y a los reglamentos. Estos son elaborados por los ejecutivos que tienen en

cuenta la dedicación presupuestaria que, ineludiblemente, debe acompañar cualquier acción de gobierno. Así que, en la práctica, son los presupuestos los que representan la verdadera voluntad política de hacer efectivos los derechos virtuales, al ser ellos los que determinan, vía reglamentaria, las condiciones y características que limitarán el derecho, y no las leyes generales que, apriorísticamente, condicionarían la aprobación de los respectivos presupuestos.

- **La existencia del recurso** El derecho subjetivo también se encuentra relativizado por la disponibilidad de medios para atender una determinada situación de necesidad. La existencia del recurso particular que se precisa, la suficiencia de plazas o la disponibilidad de los equipos profesionales son condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que se reclama, que en caso de no disponerse, activará los mecanismos de priorización y de las famosas "listas de espera". En el problema de la extensión de los servicios "se puede afirmar un consenso mayoritario en que es inviable la exigencia del derecho por vía judicial cuando la Administración, por falta de medios materiales, no puede suministrar el servicio. Y ello fundamentalmente porque la suplencia de la Administración por los tribunales llevaría al caos por imposibilidad de que éstos contemplen el mapa completo de circunstancias concurrentes que motivan la indisponibilidad del servicio." (Villa, 1996)

- **Los estereotipos de las normas.** Ligado, en cierto modo, con las anteriores dificultades, se añade ahora el riesgo de determinados instrumentos que estereotipadamente trazan un perfil rígido de la necesidad a partir del cual se prescriben ciertos recursos y se veta el acceso a otros. Se olvida con frecuencia que por bien confeccionado que esté un reglamento o baremo, siempre queda un margen de imposible valoración o incluso de contradicción con lo estipulado. La resolución administrativa que asigna recursos escasos puede colisionar con los derechos sociales por causa de una excesiva rigidez pragmática, que sería como errar por hacer las cosas bien hechas. Y esto sin contar con dos efectos que fácilmente se le adhieren: la burocracia, que antepone el procedimiento al objetivo o resultado; y la resistencia de los profesionales-funcionarios a flexibilizar sus prerrogativas.

- **Renuncia a la efectividad del derecho.** Este es quizás uno de los extremos más flagrantes e incoherentes que pueden producirse. Se da cuando, aun habiendo legislación y reglamentación concreta sobre un determinado aspecto, no existe voluntad política de que se haga efectiva su cumplimiento o, cuando menos, se prorrogan indefinidamente las moratorias de su cumplimiento sin exigir por vía inspectora y si conviene sancionadora su ejecución. Hay varios ejemplos ilustrativos de la materia: el tema de la supresión de barreras arquitectónicas y el de reserva de puestos de trabajo en empresas para los minusválidos pueden servirnos al caso. Algo parecido sucede cuando determinados servicios o prestaciones dejan de proporcionarse después de un tiempo de estar activos, siempre que no se dé una conveniente y equitativa solución a los que se les niega ahora el derecho que ayer se les reconocía.

- **Los recursos no lo son todo.** Es erróneo querer ceñir toda posibilidad de ayuda a la ecuación: necesidad/derecho/recurso, y que estos sean siempre de carácter institucional. Aunque hubiera un total reconocimiento de los derechos sociales, seguirían existiendo

necesidades que sólo pueden encontrar respuesta desde el valor de la solidaridad. Hay satisfactores de necesidad que no pasan por bienes económicos sino que son formas de ser, de hacer, de estar, y no son exigibles como derecho aunque pueden ser asumidas como responsabilidad colectiva. Es más fácil hacer cambiar una ley a las instituciones que las actitudes y las prácticas a los individuos. Por eso se hace necesario articular la "lógica de la acción jurídica" que corresponde al Estado y la "lógica del intercambio" propia del mercado con la "lógica del don" que nos compete a toda la sociedad.

También existen una serie de problemas y dificultades que van unidos al desarrollo del derecho a los servicios sociales, hasta el punto que podrían ser considerados como "efectos perversos" que, a causa de las concepciones equivocadas de tales derechos que ya hemos analizado en apartados anteriores, provocan ciertas contradicciones y paradojas de difícil resolución. Veamos algunos de ellos también a partir del artículo citado de Gil Calvo:

- **La expansión ilimitada.** Tomar los derechos sociales como si fueran individuales comporta como característica que al Estado se le exige y esto lleva a una expansión ilimitada de la demanda de protección social provocada por el crecimiento vegetativo de la población en situación de riesgo.

- **La devaluación inflacionaria.** Igualmente se exige al Estado la universalización igualitaria de muchos de estos derechos, pues nadie se conforma con menos que los demás; esto provoca que se devalúen los derechos al mismo ritmo de la sobredemanda, y los recursos dejan de servir para aquello que fueron creados.

- **El "efecto Mateo".** Fruto de la exigencia de percepción privada, como si de una deuda se tratase, es decir, de tener más en cuenta las oportunidades de éxito que el estricto criterio de necesidad, surge el llamado "efecto Mateo", donde los que se hallan en situación carencial no saben aprovechar los derechos sociales, mientras quienes no sufren carencias saben apropiarse de ellos como si fuesen ventajas comparativas.

- **La sobrecarga de la red.** Como consecuencia de la inhibición o de la reducción de protección de los otros sistemas, muchas demandas se derivan a los servicios sociales, con lo cual se sobrecarga la red del sistema que funciona como último elemento de protección y, por tanto, se precisa más dispendio económico del que se hubiera necesitado de ser atajado el problema en su origen.

- **El problema de la universalidad.** Este problema, que ha ido surgiendo con anterioridad en el discurso, se basa en la aparente contradicción entre titularidad de los derechos y satisfacción de los mismos. Si bien el único requisito para acceder a tales derechos es el de ciudadanía, en la práctica la debilidad de la red de servicios y del propio sistema excluyen a una considerable proporción de potenciales usuarios.

VII. DERECHOS EN EL USO DE LOS SERVICIOS

Como ya se ha dicho, el derecho es lo que permite superar la Beneficencia y la Asistencia Social como formas de provisión graciabiles por un Sistema de Servicios Sociales garantista. En este nuevo marco, consecuentemente también ha de cambiar la concepción de los asistidos o usuarios que pasan a ser, en virtud del derecho que disfrutan, "clientes" de los servicios. Estos ciudadanos que ya han visto reconocido su derecho subjetivo y accedido a una prestación o a un establecimiento en función de su estado de necesidad, deben disponer ahora, como clientes de pleno derecho del servicio que utilizan, de unos derechos individuales de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Los derechos fundamentales no pueden verse anulados o disminuidos por el hecho de disfrutar de unos servicios sociales que también son de derecho y no graciabiles.

Los derechos de los usuarios o clientes de los servicios sociales y especialmente de los establecimientos sociales están, en general, poco desarrollados en las normativas autonómicas. Esta es una facultad que corresponde a los gobiernos autónomos, los cuales disponen de la potestad de ordenación de los servicios para regular esta parcela, a veces conflictiva, de la relación entre el ciudadano y la Administración. Incluso en las relaciones contractuales que se producen entre ciudadanos y los servicios de la iniciativa privada con afán de lucro, la Administración tiene una función de inspección y control para velar por el cumplimiento de los derechos específicos reconocidos por ésta reglamentariamente y, en caso de violación de tales derechos, dispone de la facultad sancionadora como vía coercitiva.

No está de más referirnos brevemente a los principales derechos que asisten a los ciudadanos cuando se convierten en clientes de los servicios y prestaciones sociales. Como no se pretende hacer una relación exhaustiva de todos los derechos, nos centraremos en aquellos más representativos para los servicios sociales, y aun agrupados por los que contienen características comunes.

- **Derecho a disponer de las prestaciones previstas.** Nos referimos ahora no al acceso al recurso correspondiente, sino a que una vez aceptado como cliente, el ciudadano tiene derecho a que se le proporcionen todos los servicios y actuaciones técnicas previstas reglamentariamente como estándares conformadores del recurso. Éste incluye el derecho a la información completa y acorde con su situación y capacidad, en todo aquello que le afecte como cliente del servicio; el derecho a la continuidad de la prestación de los servicios en las condiciones establecidas y mientras cumpla los requisitos; a considerar como domicilio propio el establecimiento residencial y a disfrutarlo como tal con la máxima libertad que permita la convivencia en común; a tener espacios de intimidad, a disponer de objetos personales, etc.

- **Derecho a un trato personalizado.** Los servicios sociales se fundamentan básicamente en la relación personal que establecen los profesionales con los usuarios; esta es, por tanto, la pieza clave que hay que garantizar. En primer lugar, el ciudadano tiene derecho a ser atendido por personal cualificado, formado técnica y éticamente para

ejercer sus funciones. Esto también conlleva el derecho a la confidencialidad, tanto en lo que se refiere a sus datos personales conocidos por el personal de los servicios, como a la situación asistencial en la que se encuentra si no es con autorización del propio cliente y siempre que se trate de un motivo de justificado interés.

- **Derecho a la calidad de los servicios.** Los servicios materiales y profesionales que reciba el usuario deben estar acordes con los niveles de calidad exigidos normativamente. La autorización de funcionamiento supone un nivel básico de calidad que tendría que ir aumentando conforme evolucionan las pautas sociales. Por encima de este nivel mínimo cabría la posibilidad de fomentar y acreditar niveles superiores de calidad que suponen "pluses" de prestación. Y lo que es más importante, que las administraciones responsables ejerciten la función inspectora no sólo en lo que respecta a las condiciones materiales sino también funcionales y de las actuaciones profesionales.

- **Derecho a la participación.** Este quizás debería ser el primero que planteáramos, habida cuenta de la importancia que supone para todo el proceso de relación asistencial. Participación que tiene múltiples facetas de aplicación, desde la participación en el propio diagnóstico, tratamiento o prescripción de los recursos, hasta la participación directa o por representación en la provisión, planificación, gestión y control de los servicios sociales de los que es usuario. Este derecho, que lógicamente comporta el de autodeterminación, es quizás el que mayor dificultad comporta, pero que debería ser considerado con mayor amplitud y generar nuevas e imaginativas formas de hacerlo efectivo.

- **Derecho a reclamación.** No es suficiente con que se garanticen, en teoría, los derechos anteriores, sino que han de existir como una extensión más del derecho a la participación, mecanismos para poder expresar las disfunciones y manifestar tanto el acuerdo como los desacuerdos con los servicios que se reciben. Esto incluye el derecho a comunicarse y ser oído por las personas responsables que tienen autoridad para producir cambios, mecanismos de apelación por la vía establecida, etc. Reclamación que, por otra parte, no habría de impedirse a base de crear obstáculos burocráticos y de complicados procedimientos.

- **Derecho a la elección.** Se trata de un derecho que probablemente aún no estamos en situación de ofrecer en toda su amplitud, dada la carencia de recursos de la red básica; pero sí podemos avanzar en alguna de sus modalidades, como elección del profesional, del horario de atención, etc., como ya se hace en otros sistemas públicos. El régimen monopolístico de muchos servicios comporta consecuencias de baja calidad o simplemente de prevalencia de los intereses del servicio por encima de los del usuario. Una de las componentes básicas de los servicios, consiste precisamente en privilegiar estos segundos, y los servicios sociales no pueden quedarse al margen, aunque sean gestionados en régimen público.

- **Derecho a la tutela de las autoridades públicas.** Finalmente, y como ya se ha dicho, puede considerarse el derecho a que los poderes públicos velen por garantizar las expectativas de derecho que tenemos todos los ciudadanos cuando estamos en una

situación tipificada de necesidad y que sin incurrir en la sobreprotección que atentaría contra el derecho fundamental de libertad, ofrezcan la protección, necesaria como exponente de la solidaridad de la comunidad. Esto supone garantizar el derecho de acceso efectivo, incluso para aquellos que no conocen la existencia de recursos para su situación y, por tanto, habilitar mecanismos de detección, de búsqueda y aproximación a los ciudadanos que necesitan los servicios del sistema.

Estos y muchos otros derechos que sin duda podrían incluirse, están aún, desgraciadamente, poco asumidos en la cultura de los servicios sociales; y me refiero tanto a la cultura propia de las instituciones, como a la de los profesionales y a la que puedan tener los ciudadanos usuarios de los servicios. Las primeras porque viven el ejercicio de ciertos derechos -participación, calidad, reclamación, etc.- como un control directo que, de hecho, cuestiona el "status quo". Los profesionales porque viven el conflicto de estar situados en medio de los intereses de los usuarios y de la lealtad institucional. Y los usuarios porque no han adquirido aún suficientemente la conciencia de cliente de este sector -como sí la tienen de otros- para exigir sus derechos sin miedo a que esto comprometa su derecho.

Finalmente, hay que reconocer un no-derecho que a menudo se malinterpreta como tal. No hay que confundir la garantía del derecho a recibir un servicio con que éste se preste gratuitamente. La gratuidad no es un elemento intrínseco de las prestaciones de protección social. Otra cosa es que en la valoración de necesidad se tenga en cuenta este extremo de discriminación positiva, lo cual puede decantar el acceso a los servicios hacia un segmento determinado de población.

VIII. CONCLUSIONES PROVISIONALES

El tema de los derechos en los servicios sociales, aunque suene a tópico, sigue abierto, porque no puede ser de otra manera en una materia tan ligada a los valores, concepciones y estilos de vida que cambian constantemente fruto del dinamismo de la propia sociedad. Como hemos visto, los derechos sociales y, en particular, el derecho a los servicios sociales tienen referentes en disciplinas tan diversas como la Política Social, el Derecho o la Ética. Se nutre de una cierta concepción de necesidad, no exenta de presión social pero definida normativamente desde el poder; se configura a partir de principios Constitucionales, de diecisiete leyes autonómicas y de sus respectivos reglamentos; tiene diferentes niveles de análisis, desde el derecho al Sistema hasta el derecho de los usuarios, pasando por el derecho a los servicios concretos, etc.

Para cerrar, que no acabar, con esta reflexión, me permito plantear unos puntos que a la vez que tienen la pretensión de sintetizar las principales tesis vertidas en la comunicación, sirvan también para animar la reflexión y el debate entre la comunidad profesional.

1. Las necesidades configuran la base de los derechos

Son como dos caras de una moneda en el contexto de un Estado Social y democrático de Derecho como el nuestro. Sabemos que las necesidades son relativas, dinámicas e históricas, pero también son definidas y priorizadas por las fuerzas sociales y políticas en el contexto de la sociedad; por tanto, podemos hablar de una construcción social de las necesidades que es la que puede llevar a un reconocimiento de los derechos. El reto para nosotros como profesionales es saber contribuir al consenso social más que a la imposición tecnocrática de las necesidades.

2. Sólo mediante el Derecho se promulgan los derechos

Las leyes y demás disposiciones jurídicas son el instrumento de la política social para reconocer y garantizar determinados derechos. Así, se puede afirmar que no es derecho todo lo que parece, por ejemplo la adopción para los padres aspirantes, y que los derechos deben pasar por encima de otros deseos o incluso necesidades no reconocidas como derechos. Además, una necesidad se puede atender de diferentes formas, y éstas pueden cambiar con el tiempo, dando lugar a diferentes Políticas Sociales. A nosotros nos toca aplicarlas con el mayor beneficio para los usuarios.

3. En servicios sociales los derechos admiten varias categorías

Una cosa es el derecho genérico a disponer de Servicios Sociales como un sistema más de protección y otra es el derecho a la prestación de determinados servicios para atender las necesidades tipificadas. Podemos considerar reconocido el derecho al Sistema virtualmente en la Constitución y formalmente en las Leyes autonómicas, pero ni éstas ni las normas que las desarrollan llegan siempre a garantizar los derechos subjetivos. Nuestro esfuerzo debe ir encaminado a una mayor concreción de los que deben ser derechos-prestación.

4. Los derechos en servicios sociales están poco desarrollados

No ha sido éste, al menos hasta ahora, un tema demasiado reflexionado por los agentes prestadores ni por la sociedad, quizás porque se entiende que incumben a una minoría de ciudadanos, precisamente los que menos capacidad de reacción ostentan. El papel que nos toca jugar a los profesionales es tanto de consolidación de los existentes como de extensión de los necesarios. En muchos países, y por sectores o tipo de servicios, se están ya confeccionando "cartas de derechos" como documento formal que se entrega al usuario para que conozca los derechos que se le garantizan y pueda exigirlos en caso de incumplimiento. (Rubiol, 1995)

5. La garantía de los derechos subjetivos es "sui generis"

Y esto porque las reclamaciones de tales derechos subjetivos están condicionadas a la necesidad normativa, a la disponibilidad del servicio y, en definitiva, a la disposición presupuestaria que está regulada reglamentariamente. Y estos instrumentos están en manos de los mismos que tienen el deber de auxilio. Por tanto, cabe la posibilidad de regresiones en su aplicación según los medios que se destinen para hacerlos efectivos. En la medida de nuestras posibilidades también estamos obligados a demostrar la eficacia de los recursos que se destinan como garantía ante la petición de más gasto social.

Finalmente, y creo que se desprende de todo lo expuesto, hay que reconocer que "aquello que sería justo" no es nunca alcanzable plenamente, o si se quiere, tiene numerosos límites: la utopía de la igualdad está aún lejos; los derechos que garantizan los servicios sociales adolecen de múltiples lagunas; el Estado de Bienestar es criticado por sus excesos cuando debiera serlo por sus insuficiencias. Aun así, estamos obligados a imprimir un mayor rigor a nuestros análisis y a nuestros actos, porque quedan muchas batallas por librar: nos enfrentaremos a la necesidad de redimensionar el Sistema hacia un desarrollo más sostenible; se hará más necesaria la clarificación competencial entre organismos y administraciones; habrá que determinar con más exactitud las prestaciones básicas que se garantizan; viviremos la ineludible complementariedad entre lo público y lo privado, y requeriremos cada vez más de la solidaridad para compensar las insuficiencias de la justicia en el reconocimiento de los derechos.

Xavier Pelegrí i Vianya
Diplomado en Trabajo Social
Colegiado 200. Catalunya
Profesor de la Escuela
Univeritaria de Trabajo Social
de Barcelona (ICESB)
Universidad Ramón Llull.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ALEMÁN, M. del Carmen (1991)
El sistema público de servicios sociales. Impredisur. Granada
- ALEMÁN, M.C., GARCÉS, J. (dirs.) (1996)
Administración social: servicios de bienestar social. Siglo XXI. Madrid
- CAMPS, Victoria (1996)
El malestar de la vida pública. Grijalbo. Barcelona
- CABO, Carlos de (1986)
La crisis del Estado Social. PPU. Barcelona
- CONTRERAS, Francisco (1994)
Derechos sociales: Teoría e ideología. Tecnos. Madrid
- DONATI, P. y LUCAS, A.
La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos en REIS
- FERNÁNDEZ, C. y VILLA, M. (1991)
El dret de les persones grans. Generalitat de Catalunya. "Monografia d'actualització del Mapa de Serveis Socials. Publicació interna pel Consell General de Serveis Socials"
- FERRET, Joaquim (1995)
"La llei com a garantia dels drets socials en l'Estat de Benestar", en *Forum* nº 1
- GARCÉS, Jorge (coord.) (1996)
Sistema político y administrativo de los servicios sociales. Tirant lo Blanch. Valencia
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (1993)
Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Civitas. Madrid
- GARRORENA, A. (1987)
El Estado español como Estado social y democrático de derecho. Tecnos. Madrid
- GIL CALVO, Enrique (1994)
"Los derechos sociales", en *Revista CIFA* nº 13
- GINER, Salvador (1996)
"Drets socials i fraternitat ciutadana: L'esdevenidor incert" en *R.T.S.* nº 142. Ed. Colegio de Trabajadores Sociales de Catalunya. Barcelona
- GONZÁLEZ CASANOVA, José A. (1994)
Drets socials i Constitució en "Revista CIFA" nº 13
- HABA, Enrique P. (1995)
"Magia verbal, realidades y sentido fermental de los, así llamados, 'derechos' económicos" en *Sistema* nº 125
- HIERRO, Liborio L. (1982)
"¿Derechos humanos o necesidades humanas?" Problemas de un concepto en *Sistema* nº 46
- LAS HERAS, M. Patrocinio (1994)
"El Sistema de Servicios Sociales como cauce para el logro de la igualdad" en *Sociedad y Utopía* nº 4

- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1989)
Servicios sociales. Leyes autonómicas. Centro de publicaciones. Madrid
- PRIETO, Luis (1990)
"Los derechos fundamentales tras diez años de vida constitucional" en *Sistema* nº 96
- PRIETO J. M., DE LA RED, N., DE LA ROSA, P. (1996)
"Derechos sociales y trabajo social en R.T.S". nº 142. Ed. *Colegio de Trabajadores Sociales de Catalunya.* Barcelona
- REQUEJO, F., ZAPATA, R. (1996)
"Legitimitat dels drets socials i ciutadania democràtica" en R.T.S. nº 142. Ed. *Colegio de Trabajadores Sociales de Catalunya.* Barcelona
- RUBIOL, G. y LINDSTRÖM, A. (1995)
"El dret als serveis socials en les legislacions dels països de la Unió Europea" en *Forum* nº 3
- TORNOS, Joaquim (1995)
"Sistema Català de Serveis Socials i organització administrativa" en *Forum* nº 1
- VILLA, Marino (1993)
"Reflexions entorn a l'evolució del mètodes de protecció social pública" en R.T.S. nº 129. Ed. *Colegio de Trabajadores Sociales de Catalunya.* Barcelona
- VILLA, Marino (1994)
"Política de integración social y derecho" *Documento poligrafiado. Escola d'Estiu de Serveis Socials.* Diputació de Barcelona. VILLA, Marino (1996)
"El derecho a los servicios sociales en el Estado de Derecho" en R.T.S. nº 142. Ed. *Colegio de Trabajadores Sociales de Catalunya.* Barcelona
- ZAPATA, Ricardo (1994)
"Sobre la fonamentació dels drets socials de la ciutadania: un debat pendent per a les teories de la democràcia", en *Perspectiva Social* nº 35

1. Sentencias de 28 de abril de 1982 y de 5 de mayo de 1982.

REPERCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR

M^a. Jesús Brezmes Nieto
Diplomada en Trabajo Social
Coordinadora de Servicios Sociales
de la Diputación de Valladolid

REPERCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIO-ECONÓMICAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR.

"Cada vez resulta más evidente que el principal enemigo de la economía liberal es el estado ultraliberal, y por eso, ante el fracaso del estado-patrón, ante la decadencia del estado-providencia, asistimos a la entrada en escena del estado estratega" (Bakar Touzani).

I.- SOBRE POLÍTICAS SOCIO- ECONÓMICAS

I.I.- INTRODUCCIÓN: LÓGICA FORMAL Y LÓGICA BORROSA

Aumentar la competitividad, impulsar el crecimiento y hacer posibles los cambios necesarios para crear empleo parecen ser los tres focos que orientan las políticas económicas en España y en el entorno europeo.

Desde el eje estrictamente económico, el papel del Estado evoluciona con gran rapidez en el sentido de pérdida de control en la economía, grave problema de control de la inflación y fuerte presión del desempleo, con los costes que de ello se derivan y límites en el sistema impositivo.

En esta perspectiva suele plantearse, en un esquema que peca de excesiva simplicidad, que el incremento de las demandas de protección, unido a la caída de los recursos públicos, lleva a una situación de incompatibilidad de la expansión del gasto social con la recuperación económica y los objetivos productivos.

Desde el eje político, una tendencia constatable es la de introducir la lógica mercantil en la política social, poner límites en la gestión, de forma que se evite la sobrecarga de demandas de protección y se favorezca el gasto social como gasto de legitimación del Estado, cuya vigencia se ciñe a mantener mínimos de armonía social. Desde tal perspectiva se advierte una fuerte resistencia a incrementar el nivel impositivo, pero cediendo a la presión existente para el mantenimiento de la política de pensiones.

Con esas notas, no excesivamente controvertidas, desde un análisis supuestamente objetivo, podría deducirse que existen síntomas claros del avance hacia un modelo ciertamente restrictivo del gasto social; pero los análisis y la realidad hoy son complejos.

La complejidad está constituida por esquemas precisos y realidades imprecisas; algunos aspectos a considerar son:

- La evolución imprevista de acciones perfectamente planificadas. El paradigma "científico" causa-efecto ya no existe, ni siquiera cuando se trabaja con material tangible y supuestamente estable. Menos aún cuando la materia objeto de análisis está constituida por elementos formales, ideológicos, tecnológicos, organizativos...

- La consciencia de que olvidamos, o prescindimos, de los factores que no se encuentran en nuestro esquema habitual de pensamiento. Desde esa consciencia es posible aceptar lógicas contradictorias y asociarlas, de forma que lo contradictorio se asuma como complementario; desde esa consciencia se sabe que la comprensión de un fenómeno necesita de la combinación de numerosos y muy diversos factores explicativos, no todos conocidos en el momento del análisis.

- Si palabras clave han sido planificación, control, crecimiento, datos..., pensar en repercusiones de las políticas socio-económicas en los sistemas de bienestar es hoy referirnos a estrategias, prestar atención a las tendencias y a las innovaciones, ver el marco general, el contexto, y aprender a intuir mejor (de eso se trata cuando se relaciona lo preciso y lo impreciso).

I. 2.- POLÍTICA SOCIAL EUROPEA: VIGILAR LAS TENDENCIAS

"No basta cambiar las palabras para cambiar la realidad, pero mantener el vocabulario del pasado hace poco creíble la voluntad de pasar a un nuevo sistema de relaciones" (L. Serieux).

Un marco general existente y condicionante está constituido por las directrices en política social de la Comunidad Económica Europea C.E.E.

Algunas formulaciones son muy significativas:

- ❖ El reconocimiento de que los países se encuentran en una situación de incertidumbre generalizada, en la que es necesaria una combinación de políticas que promuevan el crecimiento y la competitividad y garanticen la protección social.
- ❖ La clara expresión de que sin competitividad y sin desarrollo económico, son imposibles progresos sociales, y así, son imprescindibles cambios para que las economías europeas superen sus deficiencias estructurales.
- ❖ El énfasis en el desarrollo sostenible, cuidando la no destrucción de recursos, que pueden ser imprescindibles en el futuro.
- ❖ La advertencia de la necesidad de mantener los sistemas de protección social, reinvirtiendo (no desmantelando), en el sentido de crear nuevas modalidades que incentiven la adaptación a los nuevos patrones de crecimiento.

Al plantear esos nuevos patrones, se están indicando estrategias que están en relación directa con políticas para combatir los procesos de exclusión y con prácticas más innovadoras.

La relación política económica-política social se torna interdependencia cuando se recomienda con todo vigor:

- ❖ Invertir en capital humano; y la prioridad en incrementar la inversión en recursos humanos se traduce en:
 - ⊕ Incrementar la calidad de la formación, y poner especial énfasis en la flexibilidad, la adaptación, la movilidad...
 - ⊕ Promover las actitudes hacia el aprendizaje durante toda la vida.
 - ⊕ Crear aptitudes para participar en la cultura tecnológica, atendiendo al potencial de empleo de la sociedad de la información, los nuevos conceptos de organización del trabajo, las iniciativas locales de empleo...
- ❖ Mejorar el mercado, prever y flexibilizar nuevas condiciones de trabajo:
 - ⊕ Tomar en consideración múltiples formas de trabajo: parcial, con vencimiento fijo, temporal, a domicilio, teletrabajo...
 - ⊕ Nuevas formas de organización del trabajo y la productividad, ampliando las posibilidades de movilidad profesional, ocupacional y geográfica.
 - ⊕ Nuevos y flexibles modelos que permitan compatibilizar la vida profesional y la vida familiar.

En este amplio contexto de relación, las exigencias directamente relacionadas con el gasto social se traducen en:

- ⊕ La adaptación de los sistemas educativos.
- ⊕ La mejora de la gestión de los sistemas de atención sanitaria.
- ⊕ El desarrollo de recursos humanos en múltiples dimensiones, entre las que se encuentra el amplio espectro formado por medidas para favorecer la inserción y la integración socio-laboral, para favorecer la cohesión social, para equilibrar competitividad, cooperación y solidaridad.

I. 3.- CONTRADICTORIO Y COMPLEMENTARIO

"El dinamismo del sistema requiere hacer cohabitar las fuerzas del mantenimiento (los administradores) y las fuerzas del cuestionamiento (los innovadores)" (E. Morin).

No se puede negar que existe una tendencia, que se expresa a veces virulentamente, hacia la reducción drástica del gasto social, que se traduce en modelos más o menos restrictivos, por los diversos actores en la política económica y en la política social. No en vano, en la base se encuentran los conflictos que envuelven el Estado de Bienestar Social.

Palabras clave son: justificar el crecimiento del gasto social, contener el gasto, racionalizar, introducir elementos de competitividad, rentabilidad, productividad...

También es innegable la crisis de eficacia de los sistemas de Bienestar Social: son propiciadores de insatisfacción (nunca hay suficiente cantidad y calidad) y crean expectativas, a veces desahoradas. En alguno de los sistemas, además, es ilimitada la avidez de desarrollo tecnológico, posteriormente infrutilizado.

Desde la perspectiva económica se reclama un uso más productivo de los recursos.

Desde la perspectiva de la población se requiere mayor nivel de protección y de equidad por una parte; por otra, la población se sitúa en una posición crítica hacia la burocratización, el "extrañamiento", la falta de resultados, coincidiendo frecuentemente con los trabajadores de los sistemas de Bienestar Social en percibir el entorno como insatisfactorio, inoperante, desincentivador...

Se desean servicios mejores, asequibles, en los que se preste una atención cordial, amistosa, completa, pero los servicios públicos de Bienestar Social carecen de orientación al cliente, y este puede ser un factor importante para comprender la atracción de los mensajes sobre privatización de los servicios públicos.

Uso más productivo de los recursos, garantía de protección y equidad, mejora de los procesos de provisión de servicios... tienden a indicar que la clave es el cambio; cambio que los sectores implicados tienen que estudiar y apoyar, y cambio que, desde la legitimación de los sistemas de bienestar social, debe asentarse en la base de continuar proporcionando a la población acceso universal y calidad en los servicios.

I. 4.- NUEVOS DISCURSOS

"La palabra 'metanoia' se puede traducir por desplazamiento o cambio de enfoque; tránsito de una perspectiva a otra" (Peter M. Sengue).

La amenaza de restricción del gasto social e inversión en áreas "productivas" está sobre la mesa, esencialmente como exigencia de adaptación al entorno (ahorro en la gestión), de diversificación (otros protagonistas) y de reestructuración (otras prioridades). En este contexto se plantean las distintas tendencias:

- ✪ No a la "estatalización"; a este respecto, con cierta frecuencia, se señala que el problema no son los servicios de Bienestar Social sino la Administración Pública, el "funcionarismo", y en este sentido puede plantearse que los mensajes de desmantelamiento de los sistemas públicos de Bienestar Social encubren una estrategia para huir del tema fundamental: el cambio de la Administración Pública.
- ✪ Tener en cuenta la oferta fragmentada como oportunidad de diversificación, pero también como necesidad de articulación y racionalización de la oferta.
- ✪ Reducir la gestión directa, rompiendo la situación de monopolio y aceptando y favoreciendo la concurrencia.
- ✪ Implantar modelos de gestión eficaces, aplicando los modelos organizativos, de gestión, de procedimiento, que han sido desarrollados en el ámbito empresarial.

De ellas se ha convertido en un discurso corriente, como alternativa, la separación de financiación y provisión de servicios, de forma que la responsabilidad y financiación públicas se mantendrían, contratando la gestión de los servicios. Tal alternativa tiene, en principio, como objetivo la reducción de costes.

Desde el punto de vista de las leyes clásicas de la economía, eliminar monopolios y, por lo tanto, introducir competencia entre organizaciones, lleva a que se oferten precios más bajos. Pero, ya se ha indicado antes, la relación causa-efecto ha caducado hace tiempo y está mediatizada por múltiples factores que no pueden ser considerados de forma lineal, sino circular e interdependiente.

Los interrogantes se refieren a si la reducción de costes no se limita solo a costes salariales, si la reducción de precio no equivale a reducción de servicio, si se tiene en cuenta el incremento de los costes administrativos...

Desde el planteamiento anti-estatalización, parece claro que, en la alternativa indicada, el poder del contratante siempre es más fuerte que el poder del proveedor, de forma que se refuerza el papel del gestor del contrato, en detrimento del papel del gestor del servicio.

Y desde la perspectiva de atender al deseo, cada vez más generalizado en la población de poder elegir al proveedor, habrá que tener en cuenta que la posibilidad de elección estará siempre restringida por la mediación institucional.

La introducción de nuevos modelos en la gestión directa de servicios públicos espanta a la mayoría de los actores del sistema, aunque se perciben ya numerosas tendencias innovadoras. En los servicios de salud, educación y servicios sociales, provocan un terrible rechazo palabras como productividad, rentabilidad, control del gasto, competitividad... y cualquier otra relacionada con orientación al cliente o con aproximaciones al esquema proveedor-cliente interno y externo.

Iniciar la implantación de modelos con estos contenidos es abordar una ingente tarea de cambio de cultura organizativa, con la gran ventaja de que está casi todo por hacer y que la formación de los trabajadores de todos los niveles, especialmente del sector gerencial, es una oportunidad aún escasamente explorada.

Invertir en el desarrollo de recursos humanos para reestructurar los servicios de Bienestar Social, de forma que contribuyan eficazmente a cumplir el mandato que les legitima (redistribuir la renta, favorecer la cohesión e integración social) tiene su contrapunto exacto en el discurso meramente mercantil y deslegitimador del papel del Estado.

Desde ese discurso, el modelo restrictivo del gasto social llevaría a que la financiación pública, y no solo la provisión de servicios, se redujese a garantizar la protección mínima a la población marginal, dejando la provisión de servicios a la lógica del mercado y la financiación de los mismos a la capacidad individual o familiar de asumirla.

II.- SOBRE LAS ADAPTACIONES EN LOS SISTEMAS DE BIENESTAR

"Mejor: esta si que es una palabra honda, enigmática, infinita, competitiva, excitante, publicitaria... Pero "lo mejor" es un concepto vacío, como el de "felicidad" (J. A. Marina).

Los servicios de Bienestar Social en España cambian; se instauran nuevas medidas, se introducen nuevos patrones de funcionamiento, se promueven debates y se toman decisiones que son controvertidas. Coexisten las tendencias de mantenimiento con las de desmantelamiento y con las de cambio. Se puede pensar cualquier cosa excepto que hay tranquilidad y estabilidad.

A las grandes tendencias antes señaladas, existen respuestas de adaptación:

II.1.- EN EL SISTEMA DE SALUD.

Tras la ruptura, al menos teórica, del modelo hospitalcéntrico, dando prioridad a la atención primaria e introduciendo con fuerza los conceptos de promoción de salud, en un intento de ampliar el campo contra la tendencia de reducción al ámbito de la medicina curativa, el punto crucial vuelve a los hospitales. En la base de este cambio de enfoque puede estar la constatación de la imposibilidad de avance en la atención primaria, pero también, sin duda, la claridad con que pueden observarse en la red hospitalaria los "grandes males del sistema":

- ⊕ Volumen de gasto siempre creciente, recursos infrautilizados, rigidez organizativa, conflictos de poder, estructuras jerárquicas anticuadas...
- ⊕ Extrañamiento, insatisfacción de los usuarios.
- ⊕ Extrañamiento, desmotivación, sensación de inoperancia de los trabajadores.

Síntomas hacia el cambio, promovidos al menos en una parte del denominado "Territorio INSALUD", están relacionados directa o indirectamente con el modelo de separación entre financiación y provisión de servicios.

La puesta en funcionamiento de los contratos-programa es un tipo de simulación de este modelo que incluye la introducción, en el nivel gerencial al menos, de la dirección por objetivos; se establece un marco de negociación de objetivos y coste, que incide a su vez en dotar de una cierta autonomía a cada centro de gasto. La lógica de los contratos-programa lleva a la creación de algo parecido al mercado interno en el seno del sistema y de cada una de las organizaciones que los integran.

En cada organización este modelo de funcionamiento es uno de los factores que contribuyen a hacer imprescindible por conocimiento preciso del funcionamiento de cada unidad, para lo cual se avanza en el diseño y aplicación de sistemas de catalogación, indicadores de eficacia, etc., aunque estén aún en mantillas los indicadores de efectividad.

Romper las estructuras excesivamente piramidales y fuertemente jerarquizadas es otro objetivo, impuesto por la necesidad de ser eficaces, que encuentra fuertes resistencias. El personal de los centros, sometidos a nuevos sistemas de control, se encuentra con directrices que aparecen como contradictorias y no puede salir de la situación de extrañamiento respecto al sistema. Como ya se ha indicado, las palabras productividad, rentabilidad, etc. son ajenas al lenguaje y a los hábitos adquiridos.

Se intenta introducir, aunque parcialmente, la filosofía de orientación al cliente, encuestas sobre satisfacción, supresión de trámites, accesibilidad...

Se introduce una política de contrataciones, que excluye cada vez más la gestión directa de los servicios generales (limpieza, comida, mantenimiento...) desde la perspectiva del ahorro de costes, pero también en la línea de centrar todos los esfuerzos en la misión del Centro, evitando dispersar las energías de la organización en lo que implica

la gestión de procesos no específicos del sistema. Parece que las adaptaciones del sistema de salud al entorno amenazante de reducción de gastos y privatización de servicios, se basan en una compleja combinación de medidas de mejora en la gestión interna, con apertura hacia la contratación externa, con un grave problema en la lógica interna del sistema, constituido por los intereses, no ya de los estratos políticos y decisorios solamente, sino por intereses privados y corporativistas de parte de los actores con peso específico en el seno de las organizaciones.

II.2.- EN EL SISTEMA EDUCATIVO: las adaptaciones son de otra índole:

En el área del cumplimiento de su mandato social, el sistema introduce medidas para corregir sus fracasos (compensatoria, F.I.P, integración...) y conectar con las necesidades generales del entorno (programas transversales).

Orientados al control y a la eficacia, se diseñan multitud de programas, se introducen los diseños curriculares y se exige la confección y desarrollo del plan de centro.

Al mismo tiempo, se intenta implantar un modelo de dirección de centros más participativo, basado en configuración y dirección de equipos, y se arbitran sistemas de apoyo (equipos psico-pedagógicos, centros de recursos...), así como un amplio programa de mejora de instalaciones y equipamiento.

Pero el reto de la adaptación a las exigencias del entorno implica cambios de otra índole; no se trata, pues, aunque también, de competencia público-privada, sino de la efectividad misma del sistema respecto a la integración social laboral de sus usuarios.

Se constata con estupor que el sistema educativo cumple mejor su objetivo de socialización en los niveles inferiores del sistema, disgregándose progresivamente de las exigencias del entorno a medida que se avanza en los niveles, de forma que se llega al máximo "extrañamiento" en una universidad masificada y con muy escasa relación con el mundo en el que supuestamente deben insertarse los titulados, de tal forma que los más capacitados de sus usuarios lo están para acceder a un mundo parecido al que les ha formado, el de la Administración Pública, pero no al constituido por riesgo, incertidumbre, innovación, adaptabilidad, que es el del progreso económico y la dinámica empresarial.

Las iniciativas para el cambio se producen en dos frentes: el legislativo, desde el que se promueven reformas que afectan a alguno de los elementos del sistema (desde la LOGSE a las medidas de evaluación de calidad de la enseñanza), y el interinstitucional (Fundación Universidad-empresa, contratos en prácticas, etc.).

La tendencia que parece avanzar (elección libre de centro y concurrencia público-privada, manteniéndose la financiación pública) no está libre de debate, y en uno de los vértices se halla el problema de la financiación; pero el esfuerzo de inversión realizado

asegura ya una amplia cobertura de futuro, sobre todo si se tiene en cuenta la incidencia de la evolución demográfica. Las amenazas no se sitúan tanto en cuestionar la necesidad del sistema en sí (recuérdese que la educación y la formación permanente son ejes fundamentales en la estrategia de crecimiento y progreso económico) sino en la calidad y la efectividad. La crisis se sitúa en un cambio de paradigma, no en el sistema, sino en el modelo de enseñanza, en la modificación de sus contenidos, en su apertura al entorno, en el desmantelamiento de la cátedra como ha sido conocida en este siglo.

II.3.- Parte de lo aplicado para estos sistemas es aplicable al ÁREA DE EMPLEO Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, referida a la política de pensiones, pero con un panorama mucho más abierto.

En la formación y reciclaje profesional se opta, cada vez con mayor claridad, por la concertación y la contratación externa.

El servicio de información sobre empleo se diversifica, de forma que se vislumbra un futuro en el que las agencias oficiales de colocación cubrirán apenas los servicios administrativos.

La posibilidad abierta de que dichas agencias puedan ser puestas en funcionamiento por las Corporaciones Locales, sindicatos u organizaciones empresariales, sumada a la utilización de fondos europeos para la apertura de nuevos servicios de información y formación para la inserción y reinserción laboral, constituye un buen ejemplo de lo que, sin duda, ocurrirá en servicios públicos que no demuestren efectividad.

Las bondades de la concurrencia pueden llevar, están llevando ya, a la dispersión de esfuerzos, a la sobreafluencia de gastos indirectos, a las restricciones de iniciativas abundantes en algunos momentos (escuelas, taller, formación ocupacional...), que no han demostrado un nivel suficiente de rentabilidad ni económica ni social. Lo mismo ocurrirá, y con escaso margen, con una parte importante de los que ahora concurren en el área del empleo, aunque, como siempre, esta afirmación esté sometida a la incidencia de "intangibles" entre los que se cuenta el poder de algunos de los agentes sociales.

III.- LOS SERVICIOS SOCIALES.- DILEMAS Y AMBIGÜEDADES.

"Es necesario adivinar el futuro... Mas ¿cómo conseguir adivinar el futuro? Por las señales del presente. En el presente es donde está el secreto; si quieres prestar atención al presente podrás mejorarlo. Y si mejoras el presente, lo que sucederá después también será mejor..." P. Coelho.

III.1.- SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS

El sistema público de servicios sociales, a diferencia de otros sistemas de Bienestar Social, inicia su andadura como tal en la pasada década, de forma que las energías se han centrado en configurarse social y organizativamente. Su inicial desarrollo de servicios sociales específicos y especializados, en los que irrumpe con fuerza la Administración creando nuevos equipamientos, origina una especial situación en la que no caben plantearse el debate sobre lo público y lo privado, sino que se trata de un área en la que iniciativa pública, iniciativa social e iniciativa privada tienen como reto la búsqueda de complementariedad; durante un tiempo los servicios crecen en todos los sentidos, avanzando progresivamente la financiación pública a iniciativas sociales.

Pero tal crecimiento, siempre percibido como insuficiente, parece haber tocado techo. La planificación sectorial (Planes Integrales: gerontológico, de igualdad de oportunidades, de juventud, etc.) establece prioridades y, además, deja escasamente diseñados los aspectos relativos a financiación. Palabras clave son la racionalización, la concurrencia, integración, coordinación, acuerdos....

Las tendencias de adaptación al entorno son de 3 tipos:

1. REDUCCIÓN DE COSTES:

- Abandono de la gestión directa de los servicios sociales específicos de titularidad pública; tendencia condicionada por la dificultad de reducir los costes de personal, funcionarizado.
- Concertación parcial de servicios en centros de titularidad privada.
- Reducción progresiva de financiación de servicios a costes de inversión, eliminando los de mantenimiento.
- Incremento de la participación económica de los usuarios.

1. INCREMENTO DE CALIDAD

Son iniciativas, aún escasas, de aplicación de sistemas de calidad total en servicios públicos, con procesos de mejora permanente, basados a su vez en equipos de trabajo comprometidos en eliminar defectos y perfeccionar procesos.

3. RELACIÓN CON EL ENTORNO

En este sentido se orientan, tanto la incorporación al funcionamiento de los servicios de recursos humanos no remunerados (voluntarios, objetores), como las iniciativas orientadas a formar con redes intermedias relacionadas con servicios comunitarios y parte de los convenios interinstitucionales.

La planificación y las medidas generales para la articulación llegan a situarse en el punto crucial cuando se llega a su aplicación en el ámbito local, en el que teóricamente es posible y menos compleja la organización y la complementariedad; no obstante, se tiende a reproducir la fragmentación, y esa tendencia puede considerarse síntoma de la necesidad de cambiar el paradigma de partida (consolidar, mantener, crecer) en favor de un modelo distinto que permita la combinación de las tendencias indicadas.

Los servicios sociales generales se sitúan hoy en un espacio de consolidación en precario, con dos tendencias, siempre en un entorno caracterizado por la contención de costes:

- Resituar el campo de actuación de los servicios comunitarios en función de la catalogación y la definición de las prestaciones tangibles. Palabras clave en esta tendencia son: diferenciación de otros sistemas, consolidar, "lo específico", homologación, estabilizar, visualizar, garantizar, cobertura...
- Reorientar la incidencia de los servicios sociales generales hacia programas integrales e integrados de base territorial, en los que prevención e inserción social sean la esencia de la misión de estos servicios. En tal tendencia se han situado los proyectos de lucha contra la pobreza y los actuales programas frente a los procesos de exclusión social en los que, aunque no siempre, los servicios sociales comunitarios han desarrollado, desde su "posición de relación", la función de coordinación e integración de iniciativas.

En esta línea, una parte del instrumental técnico del que se ha ido dotando el sistema de servicios sociales es escasamente eficaz, siendo prioritarias las técnicas menos convencionales y menos precisas; palabras clave son: aproximaciones sucesivas, hipótesis, estrategia, negociación, conflicto, cambio...

III.2.- EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN RELACION A OTROS SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL

Si el mandato genérico a los servicios de Bienestar Social, a partir de las indicaciones actuales del entorno socio-económico, une, al garantizar los derechos sociales, la prioridad al desarrollo de recursos humanos y a la aplicación de políticas contra la exclusión, el debate puede situarse en la aportación del sistema de servicios sociales a este mandato.

Una de las perspectivas posibles es avanzar en aquellos contenidos en los que ya se ha demostrado utilidad: acercamiento de recursos a la población, promoción de recursos,

catalogación de necesidades, prestaciones y procesos de intervención, diseño de alternativas y programas, modelos organizativos estructurados.

Pero no se puede olvidar que tales avances, indudables y realizados en un muy breve plazo de tiempo, han generado también insatisfacción sobre los resultados, crítica a los mecanismos clásicos de funcionamiento de la organización, pérdida de motivación entre los actores de estos procesos; en síntesis, el fenómeno ya indicado de "extrañamiento" de trabajadores y usuarios, respecto al sistema.

En este contexto, la reorientación del gasto, la adhesión al criterio de máximo aprovechamiento de recursos, sólo son abordables desde el perfeccionamiento técnico de lo ya establecido.

Desde otra perspectiva, el sistema de servicios sociales debe avanzar ampliando su cobertura a los campos que otros sistemas no quieren o no saben abordar lo marginal a todos los sistemas. En este planteamiento, factores propios de servicios sociales, como la accesibilidad, la ambigüedad, el conocimiento global de las necesidades, la capacidad de relación, la flexibilidad, serían facilitadores en el proceso de movilización de recursos propios y ajenos hacia la intervención en el ámbito de la exclusión social.

Un enfoque de este tipo requiere cambios significativos en las organizaciones de servicios sociales, en la línea de estructuras organizativas escasamente jerarquizadas, muy flexibles, permanentemente en contacto con el entorno, basadas en equipos polivalentes y en constante proceso de aprendizaje; un tipo de organización y de cultura organizativa poco propensa a ubicarse en la Administración Pública y que no garantiza resultados inmediatos.

Entiendo que no cabe plantearse la adhesión a una u otra perspectiva si no es desde el micro-cosmos de cada centro, servicio o zona, analizado con la complejidad de factores que configuran un entorno amenazante en el que, a su vez, se encuentran las oportunidades para construir el futuro de los servicios sociales; con medios escasos, con problemáticas emergentes, con lagunas de cobertura, pero también con nuevas formas de organización social, otros modelos de participación social y múltiples "intangibles" poco explorados.

BIBLIOGRAFÍA

- CAPRA, F.: *El punto crucial*. Ed. Integral, 1985.
- EOLA, J.: *Sistema Nacional de Salud: eficiencia y alternativas de reforma*. S.G. Editores, 1994.
- INSA, J. R.: *Gestión de sistemas para servicios socio-educativos y culturales*. Ed. Ceteza, 1994.
- MORIN, L.: *Pensar Europa*. Círculo de lectores, 1992.
- MARCHIONI, M.: *La utopía posible*. Ed. Benchomo, 1994.
- RED, N. DE LA : *Aproximaciones al Trabajo Social*. Ed. Siglo XXI, 1994.
- SENGUE, P.: *La quinta disciplina*. Ed. Granica, 1992.
- SENGUE y VVAA *La quinta disciplina en la práctica*. Ed. Granica, 1995.

DOCUMENTOS:

- LOGSE. 1990
Programa de Acción Social a medio plazo. Comunicación de la Comisión al Congreso y al Parlamento Europeo. Bruselas, IV 1995.

PONENCIA II

**EL TRABAJO SOCIAL EN
SOCIEDADES COMPLEJAS EN
EL CONTEXTO DE UNA
MODERNIDAD EN CRISIS**

Paz Méndez-Bonito Zorita
Profesora de la Escuela de Trabajo Social
de la Universidad de Arizona, Estados Unidos.

Francesa votó definir el metro como longitud patrón. Con ello definió también un criterio estético, el de la simplicidad. Así mismo la modernidad (palabra ya inevitable) fue una decidida marcha hacia la materialización del "hombre estándar," tan universal, elegante, simple, inmutable, tangible y archivable -en la "jaula de hierro" weberiana- como su contrapartida, el metro de platino e iridio. Llegar a la sociedad perfecta era solamente un problema de tiempo; tiempo que les permitiera hacer su labor a la racionalidad (análisis de beneficio-coste) y a la técnica (diseño de procedimientos universales, uniformes y simples). Impelida por una celosa ética del progreso y una fervorosa fe en la ciencia, la racionalidad moderna estaba dispuesta a dar, tarde o temprano, cuenta ordenada, comprensible y sencilla de lo caótico y complejo de la sociedad humana. En efecto, a partir de la Ilustración la cosmovisión europea "problematizó la contingencia como si fuera un enemigo y tomó el orden como una tarea" (Bauman, 1992:xi).

El resultado de aquella cosmovisión, ya se sabe, se ha dividido en dos secciones: una, los espectaculares "adelantos" de la ciencia y de la técnica; otra, los no menos evidentes costos humanos de tales adelantos. Ante este doble resultado, la modernidad ha aceptado con satisfacción legítima -y mucha vanagloria también- la primera sección. En la segunda, la misma modernidad sólo ha visto el mal necesario, lo aún irredento, aunque redimible, conquistable con el tiempo. Todo el aparato de los estados-nación -las universidades, los modelos de investigación, las profesiones, las políticas sociales, la administración pública, el mundo de los negocios- ha silenciado como oscurantistas e irrelevantes las pocas voces que se atrevían a denunciar las contradicciones producidas por la carrera científico-técnica. La metanarrativa de la modernidad disuelve su propia ambivalencia: los "adelantos" generados por el quehacer científico y técnico se constituyen en prueba evidente de que el discurso racionalista es prácticamente invencible y éticamente inapelable, mientras que los costos de tal quehacer se asumen no como asaltos a la validez del imperativo racionalista, sino como problemas meramente técnicos y por tanto remediables con los instrumentos técnico-rationales mismos. Como dice Hollinger (1994) en su análisis de la modernidad, "el sistema social moderno más o menos se autocorrigió, de manera que los problemas que surjan serán corregidos por las operaciones de los mismísimos atributos de las sociedades modernas ..." (p.30).

Ahora sabemos que la modernidad venía renqueando en su caminar desde hacia tiempo, aunque sólo recientemente nos hemos dado cuenta de ello. Por una parte, el esfuerzo moderno más comprensivo de ingeniería social, el comunismo en su versión soviética, ha fracasado rotundamente. Por otra parte, la otra versión de la modernidad, el capitalismo, tiene un precio en sufrimiento humano, desigualdad, fracturación social y deterioro ambiental que no puede justificarse con decencia exhibiendo la bancarrota y descrédito de su oponente. Como bien argumenta Bauman (1992), el colapso del comunismo no es el triunfo de su alternativa histórica, el capitalismo occidental, sino más bien el colapso "del campeón más devoto, vigoroso y gallardo de la modernidad" (p.179). Con el comunismo es, según este autor, la utopía moderna la que se hunde.

Si el flanco macro-social de la vida humana como objeto de conocimiento y planificación se nos queda a la intemperie porque los marcos conceptuales de la sociología

y sus instrumentos científicos son invenciblemente insuficientes, el flanco micro-social y de la psicología no queda menos al descubierto. Gergen (1982) dice en su crítica que las ciencias de la conducta vienen de una tradición estimable, que han generado entusiasmo abundante, que han sido financiadas generosamente por el erario público y que, a pesar de todo, continúan enredadas en su ambigüedad e incapaces de dar a la luz un producto claro y fiable. Escribe, en efecto, Gergen: "el número de las investigaciones publicadas en las ciencias de la conducta social ha crecido exponencialmente durante las tres últimas décadas. No obstante, le sería a uno difícil identificar ganancias substanciales en el saber" (pp. 3-4). Este autor avala su afirmación enumerando, uno tras otro, campos específicos de investigación en psicología (psicología del aprendizaje, psicología cognitiva, psicología social experimental, psicología evolutiva, investigación de la personalidad, etc.) en los que el incremento del saber ha sido prácticamente nulo. El reconocimiento de la impotencia de la psicología moderna para adquirir conocimientos estables y explicar, predecir y cambiar la conducta, es cosa grave, pues éste constituía precisamente su objetivo más señero (Houston, Bee, Hatfield, and Rimm, 1981).

La crisis de la modernidad no es un problema meramente académico para entretenimiento de intelectuales. Incluye la duda en la infalibilidad del método científico y en la eficacia radical de la racionalidad técnica para llevar a buen puerto el arte del convivir humano. La crisis es de enorme importancia práctica, pues hemos advertido que la herramienta usada en el proceso de racionalización del vivir social se ha quedado vieja. En resumen, nos encontramos hoy, por una parte, con una sociedad cada vez más cambiante y compleja, y por otra, con un utillaje del que no podemos fiarnos para entender y manejar nuestro convivir humano. Los problemas sociales no han disminuido, ni siquiera según los estándares propuestos por la misma racionalidad técnica. Muchos de los problemas son el legado de la planificación racional misma. Otros, son parte inherente de la condición humana. Pero tanto los primeros como los segundos han escapado al poder definidor y clasificatorio de las grandes teorías sociales (Bauman, 1992; Feyerabend, 1976), del control del laboratorio aséptico y positivista (Nisbet, 1977; Smith, 1972; Znaniecki, 1968) y de la manipulación técnico-rationale del experto (Schon, 1983).

El Trabajo Social y la Crisis de la Modernidad

El trabajo social se ha apoyado en la sociología y la psicología para forjar sus modelos de trabajo. Qué significa la actual crisis de las ciencias de conducta para el trabajo social es una cuestión fundamental a la hora de redefinir la relevancia de la profesión en este fin de siglo. Hace falta entender la genealogía del trabajo social desde la perspectiva de la modernidad problematizada y, a partir de ahí, hay que preguntarse hacia dónde debe derivar su misión.

El trabajo social es una profesión curiosamente ambigua. Primeramente, surge dentro de una tradición religiosa y filantrópica, premoderna, impregnada de valores explícitos acerca de la vida humana y la sociedad, con ideas de "obligación" y "deber," con imágenes de "la vida buena" o del "bonum honestum," y con cierto impulso

soteriológico. Esta tradición religiosa y filantrópica del trabajo social está lejos de la neutralidad valorativa de la ciencia positivista, y lejos también del utilitarismo a ultranza -máximo beneficio con el mínimo costo-. Dentro de esta tradición el trabajo social enlaza con una cosmovisión que se nutre de valores no objetivables por la ciencia y de actitudes judeo-cristianas no compaginables con la racionalidad técnica. En una gran parte del mundo mediterráneo, el trabajo social fue de inspiración católica, y en el mundo anglosajón fue de inspiración judía y calvinista. En ambos mundos eran operativos tanto la "imaginación altruista" como el sentido íntimo, cuasi sagrado de "vocación," "llamada," o "calling". Hasta aquí el primer componente de la ambigüedad del trabajo social.

El segundo componente es la modernidad. Nació el trabajo social en el mundo anglosajón hará unos cien años, como consecuencia de la progresiva racionalización de la vida. Este proceso fue magistralmente analizado por Weber (1946). Fue un proceso tan invasor que intentó alcanzar hasta los más íntimos entresijos de la experiencia humana. En efecto, Mary Richmond, la autora del primer libro de texto de la profesión -y por tanto, el primer documento de la profesionalización de una actividad que hasta entonces había sido ocupación voluntaria-, habla del trabajo social como *filantropía o caridad científica* (cosa, que si bien se piensa, es una contradicción de términos). Lo que quiero subrayar aquí es que la racionalización en el trabajo social penetra -o al menos intenta penetrar- en lo más espontáneo y extraño al cálculo: el fuero interno, el sentimiento casi teológico de amor -ágape- hacia el prójimo, el extranjero y el desconocido. El trabajo social en su carrera hacia la profesionalización no ha sido ajeno a lo que Bauman (1992) ha llamado "la guerra contra el misterio," el "des-encantamiento" y "des-espiritualización" del mundo por la modernidad (p. x). En fin, que partiendo de un impulso premoderno, el trabajo social se apropia luego de un bagaje de teorías, y de utensilios modernos para su aplicación, que sepultan aquel impulso original.

Lo que ha ocurrido desde la publicación de *Social Diagnosis* (Richmond) en 1917 y la entrada del trabajo social en universidades -en EE.UU. ocurre en los años 20 y 30- hasta el día de hoy, es que los vocabularios coherentes con parábolas como la del Buen Samaritano, por ejemplo, hubieron de expurgarse del lenguaje de una profesión con aspiraciones a ejercer una "caridad científica". Entre los dos hilos conductores del trabajo social, aquél de talante tradicional y religioso (de "vocación" o "llamada," de altruismo intuitivo e inmediato) y el otro, el de filiación moderna, el trabajo social optó por este último. El trabajo social vino a ser percibido como caridad técnica, ayuda legislada, empatía con licencia científica, compasión transformada por el procedimiento simple, unívoco y universal. A partir de esta concepción, el proceso constitutivo de la profesión es la historia de diversos intentos de refinamiento técnico, instrumental y protocolario.

El modelo más emulado por el trabajo social ha sido el de la profesión médica. Los éxitos prodigiosos de ésta en la preservación de la salud, éxitos basados en técnicas derivadas de conocimientos estrictamente empíricos y en una división de trabajo cada vez más minuciosa y especializada, han hecho de la medicina un modelo seductor para una profesión como la nuestra también encargada de curar y paliar el dolor humano y la problemática social. No es extraño que el trabajo social tratara de transferir a su propio

campo el patrón médico de investigación y práctica. La entrada del trabajo social en la universidad, la adquisición de fondos de investigación, el contrato entre la profesión y la sociedad, todo ello se ha basado en esta promesa: la de generar conocimientos fiables y destrezas específicas aplicados a la mejora del convivir humano.

A pesar de este gran esquema oficial de la profesión, el trabajo social en su realidad diaria ha sido insumiso a su propia propuesta científica. La nuestra ha sido siempre una profesión fragmentada, pero no en especialidades con objetivos específicos y comprobables como en la medicina, sino fragmentada en multitud de paradigmas con objetivos ambiguos y vocabularios mutuamente excluyentes. Pocos trabajadores sociales en su ejercicio profesional han optado por una práctica unívoca basada en principios positivistas. Pondré un ejemplo: el trabajo social de casos se ha acogido, según tiempo y lugar, al discurso psicoanalítico, al conductista, al simbólico-interaccionista, a la teoría de sistemas y a otros. Excepto la conductista, ninguna de las otras teorías permite la falsificación de hipótesis, condición necesaria para que una teoría sea genuinamente científica (Popper, 1968).

La desobediencia generalizada de nuestro ejercicio profesional a los patrones científicos acontece a pesar de los designios de los mismos profesionales. Recordaré a Schon (1983), quien recoge el testimonio de un trabajador social, según el cual la profesión se basa en la construcción de teoría a través de la investigación sistemática. Hace falta la aplicación del método científico a los problemas relacionados con el servicio de la profesión para poder generar teoría válida que provea una base sólida para las técnicas profesionales. El empleo continuado del método científico se nutre y al mismo tiempo refuerza el elemento de *racionalidad*... [bastardilla en el original] (p. 25). La disonancia cognitiva entre lo que la profesión dice de sí misma, especialmente a nivel académico, y lo que la profesión practica cuando pasa a la calle, se ha resuelto, bien afirmando que la profesión madurará con el tiempo hacia el ideal científico, bien arguyendo que la teoría psiconalítica, por ejemplo, es también científica, y que por tanto el trabajo social basado en sus principios es fiel a los requisitos de la ciencia aplicada. Sin embargo otras voces dentro de la profesión sostienen que el paradigma científico es limitado a la hora de bregar con el ser humano como sujeto consciente; sujeto creador de significados, suspendido y sostenido en redes culturales; sujeto observador y objeto él mismo de observación, inmerso en la historia (England, 1986; Goldstein, 1990; Hartman, 1994); que el reto para el trabajo social consiste en encontrar derroteros diferentes de los seguidos por profesiones basadas en las ciencias naturales, como la medicina y la ingeniería.

A la Búsqueda de Nuevas Perspectivas

Según las matemáticas contemporáneas los sistemas complejos se caracterizan por "ser impredecibles... [y por no obedecer] al control de factores estadísticamente significativos (circunstancia demostrada por la prueba matemática del 'efecto de la mariposa)" (Bauman, 1992:191-192). Pergeñar una práctica profesional adecuada al momento es una necesidad urgente. Es una cuestión también para la que no hay ni

expertos ni manuales y a la que no se podrá responder unitaria y linealmente, sino más bien en diálogo y debate, circular y fragmentariamente, interpretativa y provisionalmente. En lo que queda de este trabajo intentaré dar algunas sugerencias.

Creo que un paso necesario para el trabajo social es **asumir decididamente e incorporar en su propia estructura la crisis de la modernidad**. Despidamos, pues, la quimera moderna de que se ha de desterrar de la condición humana la contingencia, la impredecibilidad, lo no racional, lo inestable, lo no sometible al orden, lo inclasificable. Al revés, hablese de que hay regiones en el corazón humano que no son terapeutizables, manejables y reducibles al cálculo; que, en suma, se escapan de la "jaula de hierro". Para afirmar esto, afortunadamente el trabajo social cuenta con una base roquera: su propia experiencia diaria en el campo.

Por suerte también, el trabajo social padece "debilidades" que la modernidad misma no ha podido vencer. Desde el famoso "Flexner Report" de 1915 (Thorne, 1973), la profesión ha sido caracterizada repetidamente como semi-profesión o profesión menor. Para Glazer (1974) el trabajo social no podrá nunca llegar a ser una profesión completa como la medicina, por ejemplo porque sus objetivos son ambiguos, los contextos institucionales de su práctica son variables, y la profesión entera carece de contenidos estables en su bagaje intelectual. Glazer tiene razón al señalar la ambigüedad del trabajo social y tiene razón en que ésta es una condición insuperable. De hecho la profesión ha empleado todos los medios que la modernidad ponía a su alcance para llegar, sin lograrlo, a la categoría de "profesión respetable." Su "debilidad," sin embargo, es hoy una cualidad que potencia al trabajo social para un hábitat que está dejando de ser moderno y que se viene llamando *postmoderno*: un hábitat ambiguo y pluralista en el que la objetividad tan propia, por ejemplo de la medicina moderna y de la ingeniería se disuelve, en el que la caja de herramientas de la racionalidad técnica se va haciendo vieja. La ambigüedad del trabajo social viene de la pluralidad e inestabilidad inherentes a las mismas realidades con las que brega, y más que falta de madurez o de coraje, su ambigüedad puede ser condición de madura sabiduría.

Si el trabajo social se reconoce franca y lealmente como profesión marginal e híbrida, con una cierta carta de extranjería dentro de la gran empresa moderna y de la gran familia de las profesiones, liberada de las demandas sin salida del racionalismo a ultranza, puede empezar a conocer potencialidades que le estaban escondidas; potencialidades que tienen su hontanar en una gran diversidad de narrativas y metáforas -sin renegar, incluso, de esas "parábolas" contadas con estadísticas y mediciones. Una práctica profesional alerta a su vertiente de "vocación," de "llamada," es una profesión con el oído atento a historias que imaginan "la vida buena." En la formación del trabajador social debe entrar hoy la educación y agudizamiento de la sensibilidad para hacerlo hábil en la localización, aprecio y trabajo con distintas narrativas de "la vida buena."

Cierto que el trabajo social tiene necesidad de tomar de prestado contenidos que pertenecen a otras disciplinas. Ello entra dentro de la naturaleza ambigua del trabajo social. Pero más que un inconveniente, hay que ver aquí una ventaja si se ha de operar,

como hay que operar hoy, en un hábitat postmoderno en el que la multiplicidad de perspectivas es realidad inexorable. El estilo de vida al que se ven forzadas las familias e individuos carentes de techo, la violencia juvenil y la violencia doméstica, etc., son problemas de sanidad y atañen a la práctica médica. Sin embargo, éstos son problemas que frustran a una de las profesiones más celebradas y mejor dotadas de Occidente, como la médica, una profesión de las más especializadas y unívocas. La hibridez del trabajo social pone al profesional en una posición envidiable para negociar soluciones a problemas que requieren familiaridad con diversidad de contextos. La formación del trabajador social debe incluir destrezas en definir contextos, contextos que dialoguen entre sí. En ese diálogo que no en el aislamiento del laboratorio se plantearán los problemas en toda su frondosidad.

Conclusión

La crisis de la modernidad, que tiene lugar en medio de una sociedad enormemente compleja, constituye para el trabajador social un desafío insoslayable. La importancia estriba en que tal crisis afecta a las ciencias de la conducta, y por tanto al trabajo social, de una manera particularmente aguda. En concreto, el trabajo social ha contado con instrumentos derivados de la modernidad para forjar su identidad profesional y su contrato con la sociedad, sólo para, muy recientemente, venir a darse cuenta de la insuficiencia radical de esos instrumentos cuando se aplican al vivir humano.

Se ha visto también que el trabajo social tiene una veta, premoderna, de venerable antigüedad, basada en narrativas e ideas tradicionales de "la vida buena" que inspiran un sentido de "llamada" a la que hay que responder. Esa veta del trabajo social, hoy sumergida, ha ligado a la profesión con valores y sistemas de significación que no son obedientes a la estricta racionalidad técnica moderna. Por esta inadecuación a la modernidad, el trabajo social ha venido a ser una profesión "débil," inacabada. Pariente, pues, de cierta celebrada sinfonía.

Mi tesis es que precisamente esa "debilidad" del trabajo social constituye una ventaja a la hora de operar en un mundo postmoderno, un mundo que no niega su ambigüedad, multidiversidad, contingencia. Que no niega, en suma, su propia "debilidad."

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z. (1992). "Intimations of postmodernity". London: Routledge.
- ENGLAND, H. (1986). "Social work as art: Making sense of good practice". London: Allen y Unwin.
- FEYERABEND, P. K. (1976). "Against method". New York: Humanities Press.
- GERGEN, K. J. (1982). "Toward transformation in social knowledge". New York: Springer-Verlag.
- GLAZER, N. (1974). "Schools of the minor professions". *Minerva*.
- GOLDSTEIN, H. (1990). *The knowledge base of social work practice: Theory, wisdom, analogue, or art?* "Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services", 73(1), 48-55.
- HARTMAN, A. (1994). "Reflection controversy: Essays in social work". Washington, DC: NASW Press.
- HOLLINGER, R. (1994). "Postmodernism and the social sciences: A thematic approach". Thousand Oaks, CA: Sage.
- HOUSTON, J. P., BEE, H., HATFIELD, E., & RIMM, S. (1981). "Essentials of psychology". New York: Academic Press.
- NISBET, R. A. (1977). "Sociology as art form". New York: Oxford University Press.
- POPPER, K. R. (1968). "The logic of scientific discovery". New York: Harper & Row.
- RICHMOND, M. E. (1917). "Social diagnosis". New York: Russell Sage Foundation.
- SCHON, D. A. (1983). "The reflective practitioner: How professionals think in action". New York: Basic Books.
- SMITH, M. B. (1972). "Is experimental social psychology advancing?" *Jl. of Experimental Social Psychology*, 8, 86-96.
- THORNE, B. (1973). "Education for the professions of medicine, law, theology and social welfare". New York: McGraw-Hill.
- WEBER, M. (1946). "Bureaucracy. In Hans Gerth and Wright Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in sociology*". New York: Oxford University Press.
- ZNANIECKI, R. (1968). "The method of sociology". New York: Octagon Books.

¹ Todas las citas en este artículo han sido traducidas del inglés por la autora.

EL TRABAJO SOCIAL Y LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA. UNA PERSPECTIVA DESDE LOS EE.UU. EN EL CONTEXTO POSMODERNISTA

Emilia Martínez-Brawley Ed. D., ACSW
Decana y Profesora de la Escuela de Trabajo Social
de la Universidad de Arizona. Estados Unidos.

Introducción

Durante las últimas dos décadas, filósofos, escritores, artistas y educadores han discutido el fenómeno llamado la "guerra de los paradigmas o de las culturas". El debate se ha centrado en nuevas maneras de entender la cultura o culturas y su herencia o herencias en el desarrollo, la interpretación y la regeneración del conocimiento. Aunque los trabajadores sociales inicialmente no se preocupaban de los temas que subrayan el debate posmodernista, recientemente sí se han unido a la discusión. Esto último no es sorprendente, porque el trabajo social ha estado siempre situado de una manera ideal para participar en estos diálogos filosóficos. El trabajo social siempre ha estado situado "a la orilla del marco" (Martínez-Brawley y Zorita, 1996), en el límite entre lo ortodoxo y lo que está en contra de la ortodoxia. En algunas áreas, el trabajo social ha reafirmado el conformismo social, mientras que en otras ha sido campeón de las "voces subyugadas" (Hartman, 1994). En otras palabras, el trabajo social fue y continúa siendo afectado profundamente por la naturaleza de la discusión posmodernista.

La discusión filosófica en la que participaron los modernistas y posmodernistas, a veces luchando amargamente, se enfoca fundamentalmente en "una guerra contra lo absoluto y en el desherrar puntos de vista exclusivistas" (Giroux, 1995:IX). Coincidentalmente, la raíz del debate modernista y posmodernista en el trabajo social parece estar centrada en discernir si existe una Verdad o muchas verdades; en discernir si un sólo punto de vista *Zeitgeist* o paradigma va a dominar el conocimiento en el trabajo social, o si hay muchas maneras de conocer y muchas de practicar, todas las cuales son igualmente válidas. Por supuesto, como en todos los debates, los problemas no son siempre tan claros como se pueden presentar de manera sinóptica en una ponencia como ésta. Sin embargo, cuando uno pela todos los caparazones de las polémicas, puntos y contrapuntos, y de los diversos comentarios que han aparecido recientemente en libros y revistas profesionales, es precisamente la cuestión de una o muchas verdades la que permea el argumento. Además, las voces de muchos grupos heterogéneos, entre los que practican y son clientes de los trabajadores sociales, han transformado la discusión en una materia esencial para la supervivencia de la profesión.

Alguna de las implicaciones del diálogo reciente van a ser presentadas en esta ponencia y van a constituir su sustancia. ¿Es la profesión ciencia o arte? ¿Es posible o apropiado para el trabajo social atarse a los cánones del positivismo y de la metodología científica, o debería el trabajo social acomodar puntos de vista menos ortodoxos sobre el conocimiento? ¿Puede someterse a diseños tecnológicos la inclinación natural de cuidar al prójimo? ¿Puede una profesión que está tan íntimamente atada a la cultura y al lenguaje encontrar principios generalizables en esta época en que las "reglas del consenso que habían gobernado el periodo de la Ilustración han sido destruidas?" (Peter, 1995: XXVI).

Finalmente, y a propósito de mis preocupaciones y experiencias, el debate modernista y postmodernista en el trabajo social académico ha tenido, y continúa teniendo, muchas consecuencias para la educación en la profesión. ¿Cuáles son las responsabilidades de las instituciones académicas en la formación de nuevos profesionales? ¿Cuál es la responsabilidad de las instituciones académicas vis a vis de los constituyentes tan diversos que caracterizan a las sociedades complejas modernas?

En adición a los tonos moralizadores que le son propios en su esfuerzo de obtener una metateoría propia, el trabajo social prescribió con frecuencia "las mejores prácticas" o las maneras ortodoxas de ayudar, siempre basadas en asunciones teóricas y metodológicas. ¿Cómo puede el trabajo social evitar transformarse en "colonialismo benevolente"? ¿Cómo puede la educación para el trabajo social incorporar muchas perspectivas sobre el cuidado humano y el mejoramiento de la persona herida? ¿Cómo puede la educación en el trabajo social acomodar un mundo con muchos márgenes, diferencias y áreas indeterminadas? Particularmente ahora que está comenzando a moverse más allá de localidades, países y continentes, y tiene deseo de trascender límites de lenguaje y de hemisferios, es esencial que el trabajo social adopte el punto de vista del filósofo en lugar de sucumbir a la tentación del experto. Como Lyotard sugirió en 1984 en *La Condition Post Moderne: Rapport Sur le Savoir*, el experto "sabe lo que sabe y lo que no sabe" mientras que el filósofo no se da cuenta de esto. El experto "concluye mientras que el filósofo hace preguntas" (Peters, 1995:XXVII).

Aunque no estoy segura de si estos argumentos en torno a la profesión del trabajo social y a la educación sobre el trabajo social son muy serios en España, lo que yo intentaré hacer en esta ponencia es explorar algunas de las preguntas que he formulado anteriormente. Lo haré desde la perspectiva del trabajo social y de la educación del trabajo social en los EE.UU., no para llegar a conclusiones sino para proponer temas adicionales basados en la experiencia norteamericana. Espero que con estas preguntas podáis elegir para vuestra reflexión aquellos temas que puedan tener implicaciones para desarrollos similares en esta parte del mundo.

El trabajo social: ciencia, arte, investigación científica o creación artística

En publicaciones anteriores, he sugerido que siguiendo la definición sociológica de las profesiones, el trabajo social ha sido la respuesta burocrática de la sociedad industrial a la necesidad de cuidar o atender a personas en situaciones precarias (Martínez-Brawley, 1984 y 1990). Esto no quiere decir que tales respuestas no sean esenciales para el sobrevivir de la gente o que haya que categorizarlas como menos valiosas. Estas descripciones fueron ofrecidas simplemente como reflexión histórica.

La gran movilidad de familias desde el comienzo del período de la industrialización, requirió respuestas formales, en adición a las espontáneas, para proveer cuidado y soporte a la gente desafortunada. El paso acelerado con el que avanzó la

profesión del trabajo social en el mundo de habla inglesa se debió quizá al influjo de inmigrantes y a las disrupciones que el crecimiento rápido trajo en las ciudades industriales. Además, aunque generalmente se pone a la familia y al medioambiente comunal y local al frente para responder a las necesidades humanas en tiempos de depresión o dificultad, el trabajo social, como profesión, es un hijo o hija de la industrialización, un hijo que luego de haber crecido regresa al campo paterno como un visitante de domingo, a veces con muchas demandas. Todos los pequeños pueblos de la España rural están muy familiarizados con tales visitantes.

En los EE.UU. y en Gran Bretaña, a pesar del nivel de organización y formalización y de las fuertes relaciones con las tradiciones racionales del período de la Ilustración, la conceptualización del trabajo como arte fue común durante la primera y segunda década del siglo XX (Goldstein, 1990). Es interesante mencionar que en 1879, la sección de economía social como se llamaba entonces el trabajo social de la asociación profesional en las ciencias sociales en los EE.UU., se separó de otras disciplinas, particularmente de la sociología, porque ésta última estaba siendo impulsada en la dirección de un "cientifismo neutral y objetivista" (Zimbalist, 1977:18). Existía el temor de que el cientifismo y la preocupación por la objetividad erosionasen el espíritu reformador y humanitario y la orientación moralizadora intrínseca al trabajo social.

En la última parte del siglo XIX y a principios del siglo XX, los trabajadores sociales cultivaron tanto el arte de la reforma social y de la abogacía por el pobre como el arte o tarea de cuidar al desafortunado. Pero pasadas dos décadas, en 1910, una monografía muy famosa sobre educación médica, el "Flexner Report", monografía que no se refería específicamente a trabajo social, facilitó el cambio de destino de la profesión emergente. La modernidad, con su deseo de obtener racionalización técnica (Schon, 1983), se había situado con éxito en el centro de la universidad americana. Las profesiones o "artes curativas" tales como la medicina, y de una manera menos marcada, el trabajo social, fueron forzados a abrazar nociones de predicción, de explicaciones casuales y de hipótesis acumulativas que lo llevarían a construir generalizaciones.

Cincuenta años después del informe de Flexner, Rapoport (1968) lamentó la falta de atención que el trabajo social en los EE.UU. prestaba a las dimensiones artísticas; Teicher (1967) alertó a los trabajadores sociales sobre la omnipresente tendencia intelectual que proclamaba que solamente la ciencia podía mejorar la condición humana" (p.395). Goldstein (1973) sugirió que los trabajadores sociales podían llegar a conocer "en formas internas el estado íntimo de otros," mientras que Siporin (1988) alentó a los que practicaban el trabajo social a observar y cultivar los aspectos creativos de la práctica. Autores británicos, tales como Sheldon y Jordan (1978) reconocieron la intuición y la razón, y más recientemente England (1986) ha propuesto el caso del trabajo social como arte. Ocasionalmente se habían levantado fuertes voces en defensa del trabajo social como arte. A pesar de ello, las dimensiones artísticas no emergieron de nuevo como legítimas y como válidas en la profesión (Hartman 1994; Heineman 1991) hasta que el debate posmodernista dio nuevo énfasis a la relatividad de todos los paradigmas. El debate posmodernista también dio énfasis a la revalidación de las zonas marginales del

conocimiento, de las voces subyugadas, de la importancia de lo intuitivo y de lo que no se puede predecir.

Se puede decir que con la excepción de las dos primeras décadas y las dos últimas décadas del siglo XX, la búsqueda de la teoría a través del método científico fue la manera prevalente de desarrollar el conocimiento en el trabajo social particularmente en los EE.UU. Esto sucedió parcialmente debido a los requisitos a cumplir para estar y bajo el techo universitario, pero también debido a la preocupación del trabajo social con su propia posición socio-profesional. Entre 1950 y 1980, muchas voces se levantaron para cantar el evangelio de la ciencia. Aunque no todas esas voces pueden ser incluidas en nuestra discusión de hoy, hay que mencionar a Fischer (1973 & 1993), Bloom (1975), Hudson (1982), Thyer (1986 & 1992), entre las que enfatizaron, (algunas veces con elocuencia y siempre con gran vigor y fuerza) la centralidad de la revalidación empírica de los fenómenos en el ámbito del trabajo social. Estos autores y otros, a veces elevaron y a veces hasta endiosaron el conocimiento empírico en el trabajo social como metodología de más alto nivel y como la mejor manera de obtener conocimiento. Aun aquellos que no eran totalmente antagonistas a enfoques no empíricos, cayeron en la trampa de referirse a lo empírico como algo de menor clase social, manteniendo como consecuencia la preeminencia del método experimental (Geismar y Wood, 1982).

En una revisión histórica, Klein y Bloom (1994) trataron de reconciliar **la práctica**, que era la aplicación por excelencia, y **la investigación**, que siempre se veía como actividad científica. Desde su punto de vista, ambas, práctica e investigación, estaban basadas en una experiencia empírica de la realidad, y ambas existían como actividades primarias en las ciencias sociales aplicadas. "Sin la aplicación implícita en la práctica", sugerían estos autores, "las ciencias sociales aplicadas no serían **aplicadas**". "Sin el compromiso de la construcción del conocimiento demostrado a través de la investigación, las ciencias sociales no serían ciencia" (Klein y Bloom, 1994:421). Fischer (1981) llamó "una revolución tranquila" a los cambios que habían tenido lugar en el modo de conocer en el ámbito del trabajo social. Este mismo autor reprendió a otras formas de conocer que habían sido usadas en el trabajo social, llamándolas "desvalidas y derivadas al azar" (Fischer, 1993).

En resumen, el debate sobre el trabajo social como ciencia o arte se ha llevado a cabo durante mucho tiempo. Mientras que la influencia moderna y la posición del trabajo social dentro de la tradición universitaria americana dio énfasis a la ciencia, los elementos artísticos e intuitivos siempre estuvieron presentes. El término "arte" fue frecuentemente utilizado como la frase que captaba otras maneras de conocer que los trabajadores sociales trataron, a veces en vano, de validar a través de las décadas de preeminencia racional y empírica.

El trabajo social, grupos minoritarios e influencia postmodernista

Aunque el debate sobre ciencia o arte nunca se solucionó, algunas perspectivas que diferían de la científica comenzaron a adquirir más énfasis y validez durante la década de 1980. Una de las contradicciones inherentes al trabajo social es su doble dependencia, por un lado, de la ortodoxia del conocimiento científico que prevalece en las universidades, y por otro, de las realidades y puntos de vista alternativos que existen "en la calle". Los clientes del trabajo social no fueron ni son unidimensionales; tampoco comparten un solo punto de vista. Sus problemas y preocupaciones son más bien holísticos y muy difíciles de diseccionar.

En 1985, en un artículo publicado en *Social Research and Abstracts*, una revista profesional de amplia circulación en los EE.UU., Heineman-Pieper hizo una crítica muy severa de lo que ella llamó la "utopía pseudocientífica" del paradigma de moda en el trabajo social. Pieper sugirió que "el paradigma preeminente en el trabajo social estaba fuera de moda, era restrictivo, glorificaba el método particularmente la cuantificación más que la sustancia y desdeñaba las contribuciones de los que practican el trabajo social" (Heineman-Pieper, 1995:3).

Ella continuó su crítica de la ortodoxia en el trabajo social acusando a esta utopía pseudocientífica para la cual "todos los problemas son empíricos, se pueden medir, cuantificar, operacionalizar, simplificar y resolver" (Heineman-Pieper, 1993). En un argumento muy coherente y de gran fuerza, bien apoyado por la opinión de psicólogos y sociólogos, Heineman-Pieper destruyó la primacía de las observaciones empíricas, sugiriendo que los cinco sentidos, aunque muy venerados por los empiristas, "observan solamente efectos indirectos; eso es, no registran hechos prístinos, sino más bien experiencias sensoriales interpretadas a través de creencias, expectativas, lenguaje y cultura..." (p.4).

De este modo, si el problema fundamental de los que practican el trabajo social es primordialmente la interacción, y si el mundo es tan complicado, es imprescindible que el trabajo social reflexione sobre su posición ante la ciencia al cerrar del siglo XX. Particularmente en los EE.UU., la heterogeneidad cultural y racial lleva a que los trabajadores sociales tengan que conectar de manera muy particular y "hecha a medida" con las comunidades a las que prestan servicio. Bien conocida es la existencia de grupos tales como los americano-africanos, los hispanos, los caribeños, los indios americanos y aun inmigrantes recientes de Asia. Estos grupos no han compartido el paradigma de la racionalidad técnica; para ellos el mundo es bastante diferente. No es un mundo ordenado, objetivado, sin valores sino más bien con valores prevalentes claros y políticos. El contexto en que viven estos grupos y sus referentes lingüísticos no son los de la Europa industrial del norte. No existe una sola "Verdad", y si el trabajo social de la modernidad hubiera insistido en una "Verdad" única, no habría tenido ninguna aceptación en este mosaico de razas, culturas, tradiciones, diversidad sexual y estilos de vida.

A mediados de 1980, estos grupos minoritarios y estas voces subyugadas se alzaron con mucha más claridad y a veces de manera vociferante. Aunque a veces, en el pasado no muy distante, los grupos minoritarios habían rechazado sus propios paradigmas para tratar de encauzarse en la condición moderna, en la década de los 80 estaban sucediendo muchas cosas en lo político, literario y musical y en la vida real para que esta adaptación continuara. El "tomar posesión del poder" una frase que capta más o menos la idea de "empowerment" que ha sido muy usada y muy mal usada llegó a ser un término muy real. De este modo, junto con los mensajes poéticos de Isabel Allende y su "mundo de espíritus"; junto con las voces del barrio de Mary Ellen Ponce (1993); junto con las vívidas metáforas sobre la vida entre los africano-americanos ofrecidas por Alice Walker; junto con las descripciones de vida en *Mango Street* pintadas por Sandra Cisneros; las imágenes de la vida latina, las esperanzas y desilusiones reveladas por Julia Alvarez en *Al otro lado*; las bendiciones y sabiduría de Ultima en la novela de Rodolfo Anaya, *Bendíceme Ultima* (*Bless Me Ultima* 1992); junto con todas estas voces, vinieron las voces del trabajo social validando los flecos del chal, las márgenes y otras visiones del mundo.

La busca de generalización, de metateorías y de certidumbre habían sido retadas a un duelo no solo en las ciencias y en las ciencias sociales, sino también en el trabajo social. "La certidumbre es la excepción en la vida del siglo XX y ajustarse a la discontinuidad es el problema de nuestra era", escribió Mary Catherine Bateson (1990), una autora y antropóloga cultural feminista muy conocida. A lo mejor, las ciencias sociales debían abandonar la búsqueda de los "bosques de robles" y contentarse con bosques más variados de matas, sugirió en 1982 Gergen, un psicólogo social muy respetado. Gergen propuso que la contribución más importante del posmodernismo era ampliar las posibilidades de un "diálogo más abierto de la vida diaria de las personas" y dar más esperanza para injertar un entendimiento mutuo de lo complejo, sin acudir tanto a las leyes y los derechos abstractos (Gergen 1995:258). Finalmente comenzando en 1990 *Trabajo Social*, la publicación más respetada de trabajo social en los EE.UU., comenzó a validar las márgenes en la voz de los editoriales de Ann Hartman. En un editorial titulado "Muchas maneras de conocer" Hartman escribía:

"En la búsqueda de la verdad, algunos pueden tomar una ruta que demanda distancia y objetividad mientras que otros se apoyan más en un conocimiento profundamente personal y enfático. Algunos encontrarán la justificación de sus descubrimientos a través de análisis estadísticos y pruebas de probabilidad. Otros la encontrarán por medio de la intensidad y autenticidad derivada del "estar allí". En la búsqueda de la verdad algunos se afanan en predecir, mientras que otros vuelven al pasado para comprender mejor el presente" (Hartman, 1994:13-14).

El trabajo social en el medio ambiente mutable de la educación universitaria estadounidense

Me parece apropiado presentar un breve resumen sobre el desarrollo de la educación del trabajo social dentro del contexto de la educación universitaria en los EE.UU. para sugerir temas de discusión que puedan suscitar diálogo en España.

La educación en el trabajo social tiene orígenes muy recientes. No fue hasta el comienzo del siglo XX cuando las escuelas de trabajo social fueron establecidas muy frecuentemente como unidades libres, fuera del medio universitario, en varias partes del mundo, incluyendo los EE.UU. Estas escuelas crecieron no solamente por la necesidad de formar un "cadre" de profesionales bien entrenados en el trabajo social que pudieran asumir el peso de dar asistencia a la gente menos privilegiada una actividad que había hasta entonces sido inspirada por elementos religiosos caritativos o filantrópicos, sino también por la convicción de que existía una materia que había que enseñarse y de que no se trataba solamente de una capacidad inherente para ayudar. Inicialmente, las escuelas de trabajo social se centraron en el desarrollo de conceptos y de habilidades relacionadas con la benevolencia, el entendimiento de la condición humana, la adquisición de tolerancia moral, el tomar conciencia de las necesidades psico-sociales y de las limitaciones del medio ambiente que afectan a la gente que sufre necesidad. Sin embargo, con el tiempo, las escuelas pasaron a otro nivel de desarrollo.

En la segunda y tercera década del siglo XX, el trabajo social llegó al medio ambiente universitario. Pero el ambiente universitario en los EE.UU. estaba y continúa estando en la confluencia de dos tradiciones. La primera tradición toma a su cargo el cultivo del espíritu del "hombre educado" porque realmente era educación para hombres. Esta primera tradición era y es bastante elitista, pues solamente alcanza a ciertos grupos dentro de la sociedad. La segunda tradición en los EE.UU., aunque más reciente, fue la de la universidad "land grant"¹, que ponía énfasis en las ideas democráticas, y cuya educación se filtraba a través de las distintas capas de la estructura social. Esta tradición daba validez a la práctica y a las actividades aplicadas en servicio a la comunidad. Inicialmente, el trabajo social se alineó con las instituciones universitarias más elitistas, pero luego, particularmente durante la Gran Depresión de los años 30, se estableció más sólidamente entre las universidades "land grant".

Cualquiera hubiera creído que el trabajo social iba a sacar gran provecho de su vocación de servir al prójimo y hacer del servicio a la comunidad su *raison d'être* dentro del contexto universitario. Esta creencia fue empañada por el deseo de obtener "estatus" entre las profesiones. Esto hizo que, a menudo, los educadores del trabajo social miraran a la comunidad simplemente como un escenario donde entrenaban a sus novicios. El carácter distintivo o etos del trabajo social académico continuó siendo gobernado primordialmente por consideraciones de "estatus", y su compromiso con la comunidad fue a menudo considerado más un peso que un don o regalo para los educadores académicos.

Durante los años 60, la palabra "comunidad" comenzó a adquirir un significado muy diferente en los EE.UU. Las grandes agitaciones en las ciudades y las voces muy afirmativas de los grupos minoritarios, particularmente en la arena de los derechos civiles, forzaron a la educación del trabajo social a mirar hacia fuera de sí misma; a mirar hacia aquellos que trataba de educar y servir. Mientras que el trabajo social se sometió voluntariamente a una transformación de currículo e incluyó contenido sobre las minorías y la mujer en sus cursos académicos, la tentación de descubrir principios generalizables y aplicables al estudio de la naturaleza humana continuó presente en el currículo hasta los años 80 más que el deseo de descubrir variantes y diversidades en la condición humana.

Hacia fines de los años 70, la inclinación fue encontrar maneras de ofrecer a los grupos minoritarios las ventajas de la adaptación. Sin embargo, durante la década de los 80, la influencia del debate posmodernista comenzó a hacerse sentir en el trabajo social. El diálogo sobre las voces subyugadas surgió claramente, y las metáforas locales, que hasta este punto habían sido encontradas solamente en el trabajo social rural, comenzaron a reemplazar a las metáforas universales (Leary, 1990). La emergencia de la metáfora local o del énfasis más particularista como tendencia en la educación universitaria, podría ser el material de una conversación intrigante y variada en España, debido a la riqueza del lenguaje, tradiciones, folclore y geografía que ha existido históricamente en la Península Ibérica, y que hace a lo local y particular muy rico y muy complejo. Esta conversación puede ser también de mucho valor para la Comunidad Europea, que está continuamente preocupándose del mosaico y gentes de la nueva Europa.

El alto nivel de especialización obtenido por la ciencia social y el trabajo social en la universidad estadounidense también se vio desafiado durante los años 80. Particularmente en la universidad estatal, fuerzas comunales, muchas veces representando a los que pagan impuestos, comenzaron a demandar soluciones a problemas prácticos muy reales con los que se estaba enfrentando esa sociedad tan compleja. Cambios en el modo de entender del concepto de la familia, el debate sobre los sistemas de provisión de servicios de salud, servicios para ancianos, educación, crimen, etc. y dieron por resultado la búsqueda de perspectivas que trascendieran las disciplinas específicas. Los ciudadanos comenzaron a exigir que las universidades, particularmente aquellas que se benefician de contribuyentes, respondieran a las necesidades de una sociedad muy compleja. Se hizo más común borrar las fronteras de las disciplinas, aunque este no fue siempre un fenómeno parejo, aplicable a todas las ciencias sociales. En el trabajo social, las líneas de demarcación entre las especializaciones, líneas tan calcificadas, comenzaron a ser cuestionadas. Se puso claro que para poder resolver los complejos y amplios problemas que confrontan a la sociedad moderna, era imprescindible encontrar nuevas maneras de conceptualizar la investigación y la práctica.

En adición a las preguntas que los posmodernistas habían enunciado sobre la tendencia a generalizar, sobre el silencio impuesto a las voces subyugadas, sobre el colonialismo en el ámbito del conocer y sobre la imposición de la metodología científica de manera inapropiada en las ciencias sociales, existían las demandas de los que daban fondos a la educación universitaria y que por ello pedían cuentas al profesorado. Aunque la motivación de ambos grupos puede que haya sido diferente, porque para el primero era un peregrinaje intelectual, mientras que para el segundo era el pragmatismo de encontrar "valor por la inversión", los dos grupos se unieron en varias afirmaciones comunes.

Mientras que se ponía en duda el proceso universitario, la tradición de servicio a la comunidad fue reiluminada y validada en la universidad americana. Muchos autores de reputación (Boyer, 1990; Diamond y Adams, 1993) comenzaron a redefinir las actividades escolásticas "scholarship" para que incluyeran el servicio a la sociedad y fueron publicadas muchas monográficas que subrayaban el valor del servicio al público de

maneras muy diferentes (Lynton, 1995). La tradición que había entronizado a la investigación, particularmente la investigación descontaminada del laboratorio, como la actividad clave de los profesores universitarios, nunca había triunfado totalmente en las ciencias sociales. Ahora esa tradición estaba siendo cuestionada.

En el trabajo social, aunque se debería haber visto el nuevo ímpetu simplemente como un retorno a las verdaderas raíces de la profesión, la dominación del paradigma positivista que había creado una situación desigual, causó mucho debate y mucha fricción. ¿Cómo podían los trabajadores sociales retener su lugar dentro de las ciencias sociales si abandonaban su posición científica? Era obvio que el acto de servir nunca podía estar libre de valores ni tampoco ser objetivizado. Además, ¿podrían las orientaciones particularistas, locales y no generalizables, de las cuales emergían muchos servicios, ayudar a los trabajadores sociales a retener su "estatus" dentro del contexto universitario? El problema del trabajo social como hijo o hija menor, o pariente pobre, dentro de las ciencias sociales resurgió con furor y continúa vivo en el debate actual.

Reflexiones finales: ¿a dónde vamos desde aquí?

Hoy los debates en la educación son tan virulentos, y a veces tan amargos, que se escuchan constantes llamadas al orden y a los buenos modales entre los intelectuales (Nelkin, 1996: A52). Avances tecnológicos tales como la **internet** han permitido que realidades muy diversas entren en el diálogo intelectual (Turkel, 1996). Pero no se puede culpar al posmodernismo del tono bajo y de las deficiencias de los diálogos de nuestros tiempos. Sin duda, el posmodernismo ha cuestionado, de modo penetrante, la unidimensionalidad que prevaleció y aún prevalece en todas las investigaciones dentro de las universidades, particularmente en el mundo angloparlante. Lamentablemente, el desarrollo político y económico que presentó y dio preeminencia al modelo positivista de investigación en el mundo anglosajón, se atrincheró más allá de las universidades.

Los trabajadores sociales, por ejemplo, muchos países en Latinoamérica y posiblemente España, en un esfuerzo por unirse a los avances del modernismo, miraron y aceptaron el paradigma empírico y positivista que ha gobernado el trabajo social en EE.UU. Muchos países pensaron que a menos que ellos desarrollaran la "ciencia" de la intervención social, a menos que se llegara a la formulación de grandes teorías y verdades universales, se quedarían atrás. Tales países pensaron que si el trabajo social había sido realizado en parte intuitivamente, en parte como un arte y en parte como una ciencia, era tiempo de hacerlo verdaderamente científico y empírico. Si el trabajo social había sido una práctica humana y humanitaria más involucrada en ayudar a la gente a mejorar su calidad de vida que en la "eficiencia", había llegado la hora de hacerlo cambiar. De hecho, el trabajo social, sin darse cuenta, aceptó el influyente y potente punto de vista del colonialismo benevolente.

No importa qué se piense de los desafíos a la ortodoxia o de los extremos a los que ha llegado el posmodernismo. Mínimamente debemos concederle el mérito de haber

BIBLIOGRAFÍA

- ALLENDE, Isabel (1985). *House of the spirits*. New York, NY: A.A. Knopf.
- ÁLVAREZ, Julia (1995). *The other side*. New York, NY: Penguin Books USA Inc.
- ANAYA, R. (1972). *Bless me, última*. Berkley, CA: Quinto Sol Publications.
- BATESON, M. C. (1990). *Composing a life*. New York, NY: The Atlantic Monthly Press.
- BLOOM, M. (1975). *The paradox of helping: Introduction to the philosophy of scientific practice*. New York, NY: John Wiley & Sons, Inc.
- BOYER, E. L. (1990). *Scholarship reconsidered: Priorities for the professoriate*. Princeton, N.J.: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- BRAWLEY, E. A., & Martínez-Brawley, E. E. (1996, July). *Promoting social justice in partnership with the mass media*. Paper presented at the Joint International Conference of the Law and Society Association and the Research Committee on Sociology of Law, Glasgow, Scotland, United Kingdom.
- CISNEROS, Sandra (1984). *The house on mango street*. New York, NY: Random House.
- DIAMOND, R. M., & Adam, B. E. (1993). *Recognizing faculty work: Reward systems for the year 2000*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- DOSTOEVSKI, (1945). Notes from the underground (p. 137-152). *The short novels of Dostoevsky*, New York, NY: Dial Press.
- ENGLAND, H. (1986). *Social work as art: Making sense for good practice*. London: Allen & Unwin.
- FISCHER, J. (1973). "Is casework effective" A review. *Social Work*, 18, 5-21.
- FISCHER, J. (1981). "The social work revolution". *Social Work*, 26, 199-207.
- FISCHER, J. (1993). "Empirically-based practice: The end of ideology" *Journal of Social Service Research*, 18, 19-64.
- FLEXNER, A. (1910). *Medical education in the United States and Canada: A report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*, by Abraham Flexner, with an introduction by Henry S. Pritchell, president of the foundation. New York City.

- GERGEN, K. J. (1982). *Toward transformation in social knowledge*. New York, NY: Springer-Verlag.
- GERGEN, K. J. (1991). *The saturated self: Dilemmas of identity in contemporary life*. New York, NY: Basic Books.
- GEISMAR, L. L., & Wood, K. M. (1982). "Evaluating practice: Science as Faith". *Social Casework*, 63, 266-272.
- GIROUX, H. A. (1995). "Series Foreward" (pp. ix-xvii). In Michael Peters (Ed.). *Education and the postmodern condition*. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey.
- GOLDSTEIN, H. (1973). *Social work practice: A unitary approach*. Columbia: University of South Carolina Press.
- GOLDSTEIN, H. (1990). "The knowledge base of social work practice: Theory, wisdom, analogue, or art? Families in Society". *The Journal of Contemporary Human Services*, 71, 32-43.
- HARRISON, D. F., Hudson, W. W., & Thyer, B. A. (1992). "On a critical analysis of empirical clinical practice: A response to Witkin's revised views". *Social Work*, 37 (5), 461-464.
- HARTMAN, A. (1994). *Reflection controversy*. Washington, D.C.: NASW Press.
- HEINEMAN, M. B. (1981). "The obsolete scientific imperative in social work research". *Social Service Review*, 55 (3), 371-397.
- HEINEMAN-PIEPER, M. (1985). "The future of social work research". *Social Work Research & Abstracts*, 21 (4), 3-11.
- HUDSON, W. H. (1982). "Scientific imperatives in social work research and practice". *Social Service Review*, 56, 242-258.
- JORDAN, B. (1978). "A comment on theory and practice in social work". *British Journal of Social Work*, 8, 23-25.
- KLEIN, W. C., & Bloom, M. (1994). "Social work as applied social science: A historical analysis". *Social Work*, 39 (4), 421-431.
- LEARY, D.E. (1992). "Psychology" (p.2136-2150). In Burton, R.Clark & Guy, R. Neave, *The Encyclopedia of Higher Education*, Vol.-4, New York: Pergamon Press.
- LYNTON, E. A. (1995). *Making the Case for Professional Service*. Washington DC: American Association for Higher Education.

LYOTARD, J. (1979/1984). *The postmodern condition: A report on knowledge*. Trans. Geoff Bennington and Brian Massumi. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press."

MARTÍNEZ-BRAWLEY, E. E. (1984). "Working with the local community". *Small Town*, 14 (5), 14-21.

Martínez-Brawley, E. E. (1990). *Perspectives on the small community*. Silver Spring, MD: NASW Press."

MARTÍNEZ-BRAWLEY, E. E., & Zorita, P. M. (1996). *At the edge of the frame: Beyond science and art in social work*. "Manuscript submitted for publication."

MCLUHAN, M., & Fiore, A. (1967). *The medium is the message*. New York, NY: Bantam Books.

Michigan State University Provost's Committee on University Outreach (1993). *University outreach at michigan state university: extending knowledge to serve society*.

NELKIN, D. (July 26, 1996). "What are the science wars really about?" *The Chronicle of Higher Education*, Vol XLIII (48), p. A 52.

PETERS, M. (Ed.). (1995). *Education and the postmodern condition*. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey.

PONCE, Mary Helen. (1993). *Hoyt street*. New York, NY: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.

Rappoport, L. (1968). "Creativity in social work." *Smith College Studies in Social Work*, 38 (3), 139-161.

SCHON, D. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York, NY: Basic Books.

SHELDON, B. (1978). "Theory and practice in social work: a re-examination of a tenuous relationship". *British Journal of Social Work*, 8, 1-22.

SIPORIN, M. (1988). "Clinical social work as an art form. social casework": *The Journal of contemporary Social Work*, 69, 177-183.

TEICHER, M. I. (July, 1967). "Social casework- science or art?" *Child Welfare*, 46 (7), 393-396.

THYER, B. A. (1986). "Letters- on pseudo science and pseudo reasoning". *Social Work Research and Abstracts*, 22 (2), p.2.

TUCKLE, Sherry (1995). *Life on the screen: Identity in the age of the internet*. New York, NY: Simon and Schuster.

WALKER, Alice (1982). *The color purple*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

ZIMBALIST, S. (1977). *Historic themes and landmarks in social welfare research*. New York, NY: Harper & Row.

¹ La universidad "land grant" es un fenómeno peculiarmente estadounidense. En 1862, el gobierno federal dio a los estados tierras para construir universidades que educasen democráticamente a la población, al mismo tiempo que difundían conocimiento agrícola y tecnológico dirigido a la producción.

COMUNICACIONES
OFICIALES
A LA
PONENCIA II

ÉTICA Y TRABAJO SOCIAL

Paloma de las Morenas Travesado
Diplomada en Trabajo Social
Miembro del Comité de
Bio-Ética del Hospital Clínico
Universitario de San Carlos, Madrid

INTRODUCCIÓN

Entrelazada con las ciencias sociales camina siempre la ética.

"El camino de la libertad es una decisión moral" (Garaudy, 1968).

En la libertad realiza el hombre su proyecto socio-moral...

En orden a este proyecto una sociedad equitativa y moral-se realiza la transformación de la sociedad.

"Todo lo revolucionario es moral y toda la moral es revolucionaria" (Garaudy).

2. Aspectos Generales de la Ética.

Desde los tiempos más remotos, aparecen los términos **Bien y Mal**. Llenos ambos de multitud de sentidos, religiosos, poéticos, políticos, jurídicos... Destaca en todos los campos del quehacer humano la inmediatez y naturalidad con la que el hombre califica de buenos y malos los acontecimientos que vive.

La calificación depende pues del placer o sufrimiento que le ocasionan los acontecimientos. De la **Felicidad** o desgracia que acarrearán para el sujeto y su grupo. Esta reducción a "Bueno y Malo" ha sido utilizada por diversos campos (cultura, psicología, derecho, sociología) haciendo de la ética un arma defensiva.

Así fue utilizada durante largo tiempo por la religión, y a punto estuvo de ser confundida con ella.

En la actualidad existe una independencia entre la ética y la religión. Esto hace que la ética se haya universalizado, y libre de mordazas de cualesquiera que fuesen las religiones o ciencias con las que conviva o tenga que convivir, la ética conseguirá establecer y difundir los conceptos más beneficiosos para todos los sujetos.

Todas las uniones con las ciencias asociadas, han ido enriqueciendo los matices y ampliando las luces de la ética. Así, la unión con la psicología fue muy esclarecedora, ya que nos hizo comprender que el hombre ha conseguido una conciencia moral en el proceso de identificación e internalización de las pautas socioculturales vigentes. De la unión con el derecho nacen en nosotros las censuras y los refuerzos a nuestras normas de actuación, tanto individual como grupal. De la unión con la filosofía nace la conciencia moral, el sentido de la responsabilidad. Así llega a contar no sólo lo hecho, sino la intención de lo hecho, el fin por el cual se ha hecho y el modo cómo se ha hecho.

3. La Ética del Trabajador Social

Presupuestos éticos de partida. Aspectos morales y éticos del Trabajo Social.

En todas las profesiones, la ética desempeña un papel fundamental: **Procurar el Correcto Ejercicio de la Profesión.**

El Trabajo Social es una actividad profesional que encamina su acción al tratamiento de los problemas que afectan a los hombres en distintos ámbitos. El Trabajo Social, por la propia naturaleza y finalidad, por la intervención en las situaciones humanas que son su objeto, por lo delicado y comprometido de sus actuaciones, sí al menos, tanto como ellas de la ética.

Muchas veces se ha considerado al Trabajo Social desde una perspectiva de practicidad, de su imagen más conocida, la intervención en la problemática microsociedad olvidando frecuentemente que la comprensión intelectual de los problemas es anterior a los modos de resolución de ellos.

Por lo tanto, para intentar acotar los aspectos éticos del Trabajo Social es necesario establecer unos supuestos éticos de partida, aspectos que son generales y comunes a otras ciencias.

Desde 1903, los principios de la Ética se identifican con el Bien, con lo placentero, o con lo que deseamos todos. Lo Bueno es indefinible, es sobre todo intuible. Todas podemos saber por intuición qué acto sería justo o debería ser obligatorio.

Y aunque pueda ser necesaria una discusión para aclarar qué entendemos por intuición, lo más seguro es que coincidiríamos en lo que consideramos bueno universalmente de forma intuitiva.

Ese sentimiento de lo bueno, de lo justo, se ha traducido y plasmado en todas las culturas, en escritos ideológicos y normativos que han guiado nuestras conductas.

¿Las ideas de justicia y libertad sólo han podido brotar de un pensamiento moral, de un sentimiento? Todos tenemos un diferente grado de desarrollo moral. Unos tienen intuiciones más claras que otros, pero hay determinados principios de conducta que todo hombre intuye: no hacer el mal, ser fiel a los afectos familiares, procurar una acción justa en nuestra relación con los demás, cumplir nuestros compromisos... Cuanto mayor es nuestro desarrollo moral, tanto más somos capaces de intuir y ver la moralidad de las ideas, de los actos y de las circunstancias. Los temas morales nos llevan siempre a una discusión en la que no siempre es posible llegar a un acuerdo, bien porque no se reflexione suficientemente, o porque no tengamos suficientes elementos de formación e información, o porque los prejuicios nublen el entendimiento.

La emotividad y la intuición juegan un papel negativo a la hora de elaborar, transmitir y compartir ideas éticas y conductas morales. La misma palabra Moral no significa lo mismo para todos -ello llevó a Ortega a indignarse por el uso que se hacía de ella.

Y aun afirmando, como decía Ortega, que todos los seres humanos tienen carácter moral, todos los que estuvieran de acuerdo con esta idea la describirían con matices diversos.

Aún más, sabiendo que lo bueno es muy difícil definirlo racionalmente, que sólo podemos mostrarlo (Ortega. El tema de nuestro tiempo.) afirmamos que la moral es el producto de la razón y no de la intuición. La moral tiene un carácter racional, y la racionalidad moral nos conduce a la ética.

La ética en el Trabajo Social es carácter y es hábito. Es una costumbre de pensamiento profesional y son los actos que fluyen de esos pensamientos. Lo ético en el trabajo social no es sólo el resultado de algo exterior que ha sido aportado por los demás, sino que también es algo interior que se traduce en actos singulares en cada uno de los trabajadores sociales.

Es un esfuerzo personal, libre, dinámico; no es o no debe ser algo inamovible y repetitivo. Tiene que ser un proceso de adquisición de valores y normas de pensamiento y actuación cuyo fin sea lograr el desarrollo de la actividad profesional. La conducta ética del trabajador social es una **Búsqueda** constante de ideas que amplíen la racionalidad de su actividad.

Esta **Búsqueda** debe ser abierta, intentando ampliar nuestros horizontes de comprensión de los valores en los que se fundamentan las conductas humanas según las culturas a las que pertenecen.

Desde el punto de vista ético y jurídico no se puede construir el ideal de una sociedad. Con la moral y el derecho **Solo** no se puede llegar a asegurar que la utopía de la sociedad que se propone el trabajo social se consiga. El Trabajo Social no puede olvidarse de analizar plenamente la realidad que le rodea para poder considerar debidas o indebidas las cosas que existen, y valorar cuáles son las intervenciones que poseen un sentido moral profundo o carecen de él.

"Antes de Considerar lo que debe ser, hay que Considerar lo que es. (Carlos Díaz. El Sujeto Ético)".

Actuar conforme a los principios y las normas que hemos recibido y aceptado dentro de nuestro individual y profesional proceso de formación, sólo porque sí, o porque nadie los ha cuestionado en nuestro entorno, pero sin que nosotros mismos entendamos su porqué, no supone que nuestra conducta es moral. Es más, es grave en la actual coyuntura social y económica de España y Europa no reflexionar sobre los principios de nuestra profesión.

La racionalidad moral del Trabajo Social no consiste en el descubrimiento de nuevas ideas, sino en tener presentes todos los datos importantes para poder ENFOCAR e intentar resolver los problemas. No mantener una actitud de permanente conocimiento y estudio de la realidad social, hará dudosa la ética del Trabajo Social que se lleve a cabo. Si los principios del Trabajo Social y los criterios profesionales son convertidos en una costumbre, serán algo muerto. Sólo si esas normas de actuación son continuamente revisadas, argumentadas y reasumidas, conseguiremos la progresiva y continua moralización del Trabajo Social de nuestro tiempo.

"La moralización consiste, pues, en no rechazar todo código ético o construimos uno arbitrariamente, a nuestro capricho, sino en poseer El valor moral intelectual suficiente para someter a crítica y revisar no solo los "artículos" por llamarlos así de nuestro código moral, sino, remontándonos a su fundamento, revisar los principios en los que se inspira J. L. López Aranguren".
La Ética del Trabajo Social tiene su origen en los principios en los que fundamenta su acción y en los fines que se propone.

La Consideración del Valor del Ser Humano, de su Derecho a la Libertad de decisión en su Vida, a su Desarrollo como sujeto y como miembro de una sociedad también desarrollada, que debe ser ayudada por sus miembros para poder proporcionar los máximos beneficios a todos sus componentes.
El pronunciarse activamente en la defensa de la dignidad del ser humano y la legitimidad de sus aspiraciones a la felicidad. Considerar la responsabilidad que unos seres humanos tienen sobre otros y todos ellos entre sí, de cara a plantear la acción social. Determinar la importancia de reducir el dolor, aliviar el sufrimiento, alentar la mutua ayuda, orientar las capacidades de las personas y perseguir una agrupación solidaria entre los hombres para su beneficio.

Todo lo anterior (fundamento del Trabajo Social) legitima la afirmación de que el Trabajo Social es una actividad profesional eminentemente ética. Como profesión, desde sus comienzos hasta nuestros días, se basa en postulados éticos de carácter primario. Ha tratado de difundir estos principios en todos los campos donde ha actuado, en todos los países y en todas las circunstancias...
Al menos desde el punto de vista teórico...
Asimismo sus profesionales tienen, además de una formación técnica específica para realizar su actividad, una formación ética...? No sólo en el periodo de estudios propiamente dicho, sino a lo largo del ejercicio de la profesión...?

Tiene, el Trabajo Social, una valiosa herencia ética que se comprueba en la lectura de los escritos antiguos del Servicio Social.

Son trabajos que producen admiración y ternura. Están hechos con valentía y pasión, y aunque carecen de rigor y en ocasiones tienen confusiones metodológicas, mediatizaciones religiosas y políticas, de ellos viene esta profesión... y hacia adelante sigue.

Los movimientos sociales de las generaciones más jóvenes demuestran, quizás, la maestría de una juventud que está intentando desarrollar su propia ética, su propia vitalidad en vista de la pasividad moral de los anteriores. De nada sirve para ellos ver lo que aparece como falta de responsabilidad por parte de las generaciones más viejas, en cuanto a proporcionar a las siguientes aquellos ideales poderosos que han de preceder a la formación de identidad de la generación siguiente.

Los Principios Éticos del Trabajo Social no se han escrito ya para siempre... A lo largo de la Historia se han nutrido de las corrientes de pensamiento sucesivas, desde el empirismo lógico, el humanismo, el marxismo, al neopositivismo. El Trabajo Social debe incorporar en el presente un imprescindible talante moral y democrático, dispuesto a la creación de nuevas pautas de comportamiento, de todas las nuevas pautas de comportamiento que inventen moralidad y contribuyan a crear una existencia mejor.

II. ANÁLISIS DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS EXISTENTES.

El Trabajo Social, se fundamenta en una serie de valores socioéticos que vienen siendo definidos desde el s. XIX, de todos conocidos y que operativamente resumiremos en: procurar el bienestar individual y comunitario del ser humano para que, desarrollando sus mayores capacidades, obtenga la aspiración básica de los seres vivos, la felicidad.
Este objetivo, de expresión grandilocuente, tópica y repetida hasta la saciedad por esta y otras profesiones, tiene tanto de ideal como de normativa. De él emanan filosofías, ideologías, criterios, normas, valores, técnicas, conductas y cuantos aspectos más simples y prácticos conocemos y llevamos a cabo en el ejercicio de nuestra profesión.

"La conciencia Ética es parte de la Práctica Profesional". (Federación Internacional de Trabajadores Sociales)

Con ello declara que en el Trabajo Social, la adquisición de criterios morales, la internalización personal y profesional de valores y el desarrollo de hábitos y conductas fundadas en normas éticas, son condiciones necesarias e imprescindibles para el ejercicio profesional.

Por esto, se planteó proponer y difundir unos principios éticos y un código deontológico, consecuente con estos principios.

En 1994, en la Asamblea General de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales celebrada en Colombia, Sri Lanka, se aprobó el Documento "Ética del Trabajo Social. Principios y Criterios". Este Documento mantiene la esencia del antiguo Código Internacional aunque lo revisa y adapta a los cambios producidos en la sociedad.

Hay además otros códigos. más de veintidos países, en los que están representados los cinco continentes. De estos códigos, hay variadas revisiones de distintas Federaciones y Colegios Profesionales. Esto indica el interés universal por poder llegar a determinar los principios, los fines y las formas del quehacer profesional.

De su estudio, se observa que desde diversas posiciones, filosóficas, religiosas, psicológicas y sociológicas, hay una búsqueda de objetivos de desarrollo democrático de los seres humanos -ejemplos sacados literalmente de algunos códigos-.

En ellos se aborda también el tratamiento de las necesidades humanas que se producen dentro de la relación "persona-sociedad"

Se hace una importante descripción de los deberes profesionales del Trabajador Social. Coinciden la mayoría en el deber de respetar la autonomía del cliente (principio) con el deber profesional de guardar el secreto de lo conocido en la relación. La insistencia y reiteración en estos dos aspectos hacen pensar en lo siguiente:

- El Trabajador Social determina las elecciones de la solución del problema. ¿Cuáles son las razones para que esto se produzca?

¿Cómo se revisa este aspecto en el ejercicio cotidiano del trabajo social? ¿Qué aspectos de la Institución donde se trabaja influyen en que no se respete este principio aceptado teóricamente?

Las referencias al secreto profesional son continuas, razonadas, e incluso se mencionan situaciones de excepción evidentes, como si estas situaciones se produjeran con más frecuencia de la razonablemente supuesta.

A nivel internacional, los documentos más recientes son el "Código Internacional de Ética Profesional para el Trabajo Social", aprobado en San Juan de Puerto Rico en 1976 por la Asamblea General de Federación Internacional de Trabajadores Sociales y "La Ética del Trabajo Social. Principios y Criterios", aprobado en 1994 por la citada Asamblea General en Colombo, Sri Lanka.

En el Congreso Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid, celebrado en junio de este año, se presentó una ponencia en la que un grupo de profesionales del Colegio de Madrid analizó estos Documentos.

El Documento sobre la Ética del Trabajo Social recoge y agrupa las reflexiones que hasta esa fecha -relativamente próxima- los profesionales del Trabajo Social, han realizado sobre la ética de su trabajo. En él se decantan ideas expresadas en muchos foros, y con un lenguaje mesurado y hondo, se reflejan las conclusiones a las que han llegado, ya, varias generaciones de profesionales.

En la primera parte: "Antecedentes del Trabajo", destaca la idea de la necesidad de tener una Conciencia Ética para ejercer la profesión y anima a los profesionales de todos los países miembros a reflexionar sobre los aspectos éticos del ejercicio profesional.

La idea de **Calidad** de servicio es muy importante, ya que en estos días el debate sobre "la calidad del servicio al usuario" es una idea "marco" en muchas profesiones. E indudablemente es producto de la evolución de las sociedades y de su progresiva democratización. Nace esta idea de "calidad" de los Derechos de los sujetos, y cada día se encarna más en todos la certeza de que el valor añadido de calidad en cualquier servicio es YA indiscutible.

La declaración de Principios Éticos está concebida como una orientación para la actuación profesional en caso de conflicto. Para ello se fijan como objetivos:

- Formulación de Principios básicos. Principios adaptables a distintas realidades culturales y sociales.
- Identificación de las situaciones en las que se producen problemas éticos.
- Orientaciones a las Organizaciones Profesionales para la búsqueda de métodos que posibiliten la resolución de los conflictos éticos.

Los principios que formula este Documento, -ver pág. adjunta-, son similares a los del Código Deontológico Internacional. Y éste a su vez es antecedido por diversos Documentos, unas veces llamados "Códigos" y otras expuestos a modo de conclusiones en Congresos Profesionales.

Del estudio comparativo de varios documentos, he considerado interesante relacionar aquellos principios que se repiten desde hace más de 20 años, y que pronunciados en veinte países distintos, nos llevan a concluir que si los profesionales seleccionan similares objetivos, criterios éticos y conductas morales, al margen de los distintos ámbitos culturales y sociales, será porque estos reflejan valores únicos.

PRINCIPIOS BÁSICOS APROBADOS EN 20 PAÍSES (1950 - 1994).

- Considerar que el hombre posee un valor supremo, ajeno a su origen, raza, sexo, condición social.
- Considerar que cada persona tiene el derecho y deber de decidir su propia existencia.
- Considerar el derecho a ser respetadas todas las diferencias.
- Considerar que ciertamente los seres humanos pueden carecer de capacidades personales y padecer necesidades que les impidan o dificulten el desarrollo, lo que les hace merecedores de ayuda profesional.
- Considerar que el fin primordial del Trabajo Social es procurar el bienestar del individuo y del grupo, y para ello deberá poner en práctica todos los conocimientos profesionales y competencias personales que posea.

- Considerar la responsabilidad de asumir: el secreto profesional, la responsabilidad de prestar servicios profesionales en situaciones de emergencia, la obligación de negar y **no** prestar ayuda o colaboración a aquellos individuos que lleven a cabo acciones reñidas con la ética.
- Considerar la responsabilidad de procurarse una formación humana y profesional continuada para mejorar la calidad del trabajo.
- Considerar la responsabilidad que se debe contraer con los compañeros, otras profesiones, la institución donde se realiza la actividad profesional... Y la reflexión ética a que estas relaciones nos obliga.

Muchos de estos Documentos diferencian fines, deberes, conductas y faltas. A veces mezclan conceptos principales y secundarios, en un orden casi emocional que, en la lectura alejada por el tiempo, nos hace pensar e imaginar las condiciones en las que se escribieron. En general, no hay establecidos criterios de sanción ni formas de vigilancia de la aplicación de las normas.

Todas las expresiones leídas, tienen un trasfondo ético, basado en ideales con MAYÚSCULAS. Y demuestran que son aspiraciones esenciales de cualquier sociedad libre, justa y democrática.

Las palabras: respeto, conciencia, solidaridad, derechos, responsabilidad, dignidad, ayuda... aparecen en todos los documentos repetidamente y son otra evidencia de que los fundamentos filosóficos de dichos Códigos son éticamente democráticos, o democráticamente éticos, ya que todos los valores que exaltan son los que todos reconocemos como supremos.

Estos primeros documentos sobre Ética y Trabajo Social se cimentan en el principio de "El hombre como valor esencial y su dimensión social y cooperativa".

Y a lo largo del discurrir de todos, códigos y declaraciones profesionales, hasta el último Documento, se mantienen en el mismo principio.

Para Teresa Zamanillo, el Trabajo Social exige unos principios rectores que "como vigas maestras lo sustenten".

Esas vigas maestras son concretamente los Principios aprobados en 1994 en la Asamblea General de la F. I. T. S.

Según los lea, sobre todo por el placer que produce pronunciarlos y oírlos, verán Ustedes noticias de la prensa diaria de estos últimos meses, y en estas imágenes verán reflejada la vigencia de estos principios y la demanda de una acción y reacción profesional hecha por seres anónimos que nos hace preguntarnos ¿cuál es la Ética del Trabajo Social Hoy? ¿Cuáles son los Principios que defendemos? ¿Qué fines son urgentes seleccionar como colectivos?

¿Qué métodos vamos a usar y elegir?

- 1º. Todo ser humano posee un valor único, lo que justifica la consideración moral hacia la persona.
- 2º Cada individuo tiene derecho a la autorrealización hasta donde no interfiera con el derecho de los demás, y tiene obligación de contribuir al bienestar de la sociedad.
- 3º Cada sociedad, independientemente de su organización, debe funcionar de manera que proporcione los máximos beneficios a todos sus miembros.
- 4º Los trabajadores sociales tienen un compromiso con los principios de la Justicia Social.
- 5º Los trabajadores sociales tienen la responsabilidad de dedicar sus conocimientos y técnicas, de forma objetiva y disciplinada, a ayudar a los individuos, grupos, comunidades y sociedades en su desarrollo y en la resolución de los conflictos personales y sociales y sus consecuencias.
- 6º Los Trabajadores Sociales deberán proporcionar la mejor atención posible a todos aquellos que soliciten su ayuda y asesoramiento, sin discriminaciones injustas basadas en diferencias de sexo, edad, incapacidad, color, clase social, raza, religión, lengua, creencias políticas o inclinación sexual.
- 7º Los Trabajadores Sociales respetarán los derechos humanos fundamentales de los individuos y de los grupos definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros acuerdos internacionales derivados de dicha Declaración.
- 8º Los Trabajadores sociales tienen en cuenta los principios del derecho a la intimidad, confidencialidad y uso responsable de la información. Los trabajadores sociales respetan la confidencialidad justificada aun en los casos en que la legislación de su país esté en conflicto con este derecho.
- 9º Los Trabajadores Sociales deben trabajar en estrecha colaboración con los clientes y usuarios, y en interés de los mismos, pero prestando el debido respeto a los intereses de las demás personas involucradas. Se debe motivar a los clientes y usuarios a que participen lo más posible, y deben ser informados de los riesgos y posibles ventajas de las propuestas de actuación que se les ofrezcan.
- 10º Los Trabajadores Sociales esperan generalmente que los clientes y usuarios se responsabilicen, en colaboración con ellos, de las actuaciones que puedan afectar su vida. Sólo deberían adoptarse medidas coercitivas en favor de una de las partes implicadas en un conflicto, después de una cuidadosa evaluación de los argumentos de cada una de las partes de litigio.
- Los Trabajadores Sociales deben evitar en lo posible recurrir a medidas legales coercitivas.
- 11º El Trabajo Social es incompatible con el apoyo directo o indirecto a individuos, grupos o fuerzas políticas o estructuras de poder que destruyan a otros seres humanos con el terrorismo, la tortura u otros medios violentos similares.
- 12º Los Trabajadores Sociales toman decisiones justificadas éticamente y las mantienen, teniendo en cuenta la "Declaración Internacional de Principios Éticos de la FITS y los Criterios Éticos Internacionales para los Trabajadores Sociales" Adoptados por sus asociaciones y colegios profesionales nacionales.

III. LA ÉTICA PÚBLICA Y LA ÉTICA PRIVADA.

Es una época llena de cambios, repleta de paradojas y contradicciones, como todas las épocas de la Historia... Pero con una gran diferencia sobre las demás... Es la nuestra, nuestra época, nuestra historia.

Nos toca a nosotros vivir el fin de siglo, y en él los conceptos de ética y moralidad son mencionados continuamente por todos. Todos los días, en periódicos, radios, televisión, podemos escuchar afirmaciones de carácter ético. Todos los grupos políticos, cualquiera que sea su ideología, todos los profesionales, da igual si son deportistas, actores, amas de casa, jóvenes, políticos, personas cualquiera de la calle, incluso niños. Ponemos mucho énfasis en estas afirmaciones. La palabra deber está continuamente en nuestro vocabulario. Ponemos una gran pasión en reivindicar con mayúsculas las ideas, los criterios, los derechos que consideramos **Éticos**. Cada uno es capaz de elaborar y exponer su concepto sobre la ética de cualquier asunto que se presente. Sobre todo, somos muy rápidos en proclamar la necesidad de suprimir los deberes, las normas y conductas que nos parezcan caducas.

Esto último, suprimir normas y deberes, ha sido particularmente importante en la época que este país ha vivido recientemente, como una reacción a otra época no muy lejana, llena de normas morales, religiosas, políticas y sociales rígidas y abundantes...

En este siglo, las corrientes de pensamiento, las ideologías, el nacimiento y desarrollo de las ciencias sociales, las ciencias del espíritu y de la mente, han llenado, como nunca, nuestros cerebros de ideas, de ideales. Y las convulsiones políticas, bélicas, científicas o económicas han sacudido a todos los habitantes de la tierra. Ninguno hemos escapado de una realidad social, sea la que haya sido, que ha determinado nuestra conciencia. Nos ha creado **Conciencia**.

"No es la conciencia quien determina la vida, sino la vida quien determina la conciencia", coinciden Kant y Marx.

Es, pues, la existencia de la gente, su relación con otras gentes, lo que determina sus pensamientos, en ideas que son aceptadas o rechazadas; ello es nuestro razonamiento individual, nuestra ética.

La ética pública nacerá del razonamiento colectivo, ha nacido de los sentimientos acumulados por todos los seres, de las ideas que esos sentimientos hicieron nacer, y es y será lo que los seres vivos ahora y siempre obtengan de la reflexión. Será pública si la trasladamos a las instituciones que nos representan y las acatamos y revisamos públicamente. Pero antes es privada.

La ética pública es la acumulación de virtudes que una sociedad escoge para garantizar los derechos y procurar el bienestar de sus miembros. Son las normas morales

que los grupos establecen; son los códigos normativos que se necesitan para regular los comportamientos públicos.

Victoria Camps se pregunta si hoy se puede hablar de virtudes. Y dice que como consecuencia del proceso de laicización de la sociedad, se han desechado términos como moral y virtud y se han adoptado otros como valores y ética, que no parecen más universales... y más desvinculados de las ideas de religiosidad...

Vivimos en un ambiente de ambigüedad, de modernidad (C. Díaz) en el que se rechazan las virtudes. No están de moda y parecen producto de una actitud trasnochada y puritana.

Con una actitud general de diversión provocadora se exaltan los **Vicios**. Actitudes individualistas, capitalistas, hedonistas, se declaran sin pudor. Se alardean públicamente, en los medios: entrevistas a personajes famosos que presumen de sus defectos y de la felicidad que estos les producen. Cerca del colegio de mi hijo, y del instituto de un sobrino, los bares te "invitan" a tantas copas como suspensos tengas presentando las calificaciones. Se confiesan debilidades y errores humanos muchos de ellos vergonzosos con indiferencia o con una gran autotolerancia.

Sin embargo, vuelvo a señalar, continuamente somos informados de noticias cargadas de valores éticos, de ideas morales. Es paradójicamente nuestra sociedad actual, la que tiene una mayor sensibilidad hacia las noticias y los sucesos que nos provocan la necesidad de una autodefinition ética (Roldán, Gil, Corrupción, Bosnia, El Golfo, el índice de parados, los delitos ecológicos, las vacas locas).

Es que la **ética pública**, con mayúsculas, está secuestrada por las grandes organizaciones políticas y económicas, y los ciudadanos nos encogemos de hombros, consideramos que no hay remedio, nos encerramos dentro de una pequeña subética doméstica e hipócrita.

Evidentemente, son sin embargo diferentes los sentimientos que tiene el hombre acordes con el bien y contrarios al mal, y los actos que lleva a cabo.

Santo Tomás de Aquino decía que los buenos sentimientos que tiene el hombre empiezan en la pasión y terminan en la razón. Que las Virtudes son adquiridas por la razón y se concretan en la acción.

Por lo tanto, las sociedades llegan a ser buenas o malas según sus actos. Porque una cosa son los sentimientos naturales de un colectivo, y otra la incorporación intelectual, voluntaria y activa que las sociedades civiles hacen de sus sentimientos y concretan en una conducta pública.

Aristóteles nos dice que la felicidad es la operación del alma conforme a la virtud. Con ello nos indica que la felicidad está en las virtudes éticas. Platón, a su vez, plantea una estrecha relación entre el individuo y la sociedad. Así ambos deciden que la experiencia de la **Felicidad** nace de la vivencia de la **Justicia**.

La ética supone entonces la existencia de la virtud. La Ética Pública supone pues la existencia de Virtudes Públicas.

¿Cuáles serían las Virtudes Públicas que podríamos reconocer como tales?

La lectura de varios textos nos hace ver que hay virtudes que son asumidas como principales por todas las sociedades. Son hijas de la pasión y de la razón, que son Fin y Norma de conducta para la sociedad, que representan un valor supremo, que iluminan decisiones y acciones.

Virtudes que representan el logro de un ideal. Algo deseable, lejano, quizás inalcanzable, pero algo bueno, **lo mejor posible de todo lo proyectado**. Difícil de conseguir, pero precisamente por ello anima, impulsa y azuza nuestras energías.

La Historia de la Humanidad es la historia de la búsqueda de la **Felicidad**, es la historia de la persecución de unos ideales. La Historia de la Ética es la Historia de los ideales. Las ideologías son las historias de los ideales elegidos por cada sistema político. Esta elección define al hombre en un momento, es la historia de la **Utopía**.

Y aunque sean dispares nuestras ideas, por muy diversa y plural que sea la sociedad contemporánea, "Si hay algo que significa la moral, es compartir un mismo punto de vista respecto a la necesidad de defender unos derechos fundamentales de todos y cada uno de los seres humanos". **La defensa de tales derechos genera unas actitudes, unos hábitos morales que son las virtudes públicas.**

La enumeración es muy sencilla, está en el corazón de todas las sociedades: **La libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia.**

Estas virtudes no son subjetivas, ni están sometidas a la transitoriedad de los cambios sociológicos y políticos; estas virtudes nacen de los valores éticos, de los ideales de carácter universal. Se plasman contumazmente, pero también humildemente en nuestros proyectos individuales y comunitarios, en nuestro hacer personal y profesional.

Las personalidades cínicas y oportunistas, las totalitarias, se burlarán de estas virtudes públicas y las utilizarán como armas para manejar a los hombres según sus intereses...

Los pesimistas crónicos, los nostálgicos y los críticos pueden intentar destruir los ideales que una sociedad proclame basados en esas virtudes (ej. la solidaridad, la tolerancia), con afirmaciones de que son productos encaminados a la falsa acomodación de los grupos. Los modernos intentan promocionarnos ideales de desarrollo, creados según las leyes de marketing. Pero vez tras vez se ve que son pseudoideales, que carecen de fuerza motriz, que incluso son inmorales en su individual y en la sacralización del consumo y del desarrollo individual y material.

Carecen del hábito y de la reflexión ética sobre sí mismos. Por eso son continuamente barridos y sustituidos por cambios propagandísticos, son sustituidos por otros, en el mejor de los casos por formas "light" de las Virtudes con mayúsculas.

La Justicia es la virtud más difícil de definir. Es fácil verla, sentirla. Es difícil si no se acude a la utilización de términos jurídicos, expresarla de Kant, Ortega, Schopenhauer, de Camps, de Aranguren... Pero todos esos criterios que elaboraron en su día, y reelaboran hoy los grandes filósofos y los teóricos de la ética, **hoy nos pertenecen a todos.**

Hoy la idea de Justicia nos pertenece a todos. Todas sus definiciones han sido dichas con nuestras bocas y escritas con nuestras palabras. Y al igual que le decía el cartero **Ruopoli a Neruda** en su exilio italiano "La poesía, una vez escrita, no pertenece al que la escribió sino a aquel que la necesita". Hace que cualquiera debamos y podamos tomar todas las ideas que se han escrito sobre la Justicia, para hablar de ella, o para gritar por ella.

La Justicia organiza nuestra vida en común para que todos nos veamos obligados a adoptar unas conductas que favorezcan los intereses comunes -El trabajo, la vivienda, la salud-

Nos lleva a crear instituciones políticas, jurídicas, sociales. Nos lleva a buscar la optimización de los recursos sociales una vez considerados los derechos -la salud, el trabajo, la vivienda, la educación-. En definitiva, a igualar a todos los ciudadanos.

Sin embargo, pese a que hoy día todas las éticas públicas reconocen el valor supremo de la Virtud de la Justicia, hay en nuestras sociedades una discusión importante:

Una Justicia de Redistribución de los Bienes Existentes en Base a Necesidades consideradas Básicas...?

Y otra:

La de Crear un Estado que atiende los Mínimos Necesarios de sus Ciudadanos y considera Justo que Cada Uno Disfrute de lo que Ha Sido Capaz de Proveerse a sí mismo con Sus Capacidades...?

Esto nos lleva a preguntarse.

¿Qué sacrificios nos reportarían cada una de las opiniones?

¿Quiénes soportarían los mayores sacrificios?

¿Cuál es la elección, los derechos o los méritos, las Necesidades o lo conseguido?

¿Qué criterio ético debe predominar...?

La Libertad es una palabra homónima de la Ética. Y a su vez la vamos, esta vez, a unir superponiéndola a la responsabilidad.

Sólo podemos entenderla así, tanto como individuos, como miembros de un colectivo, y más y más como Trabajadores Sociales.

Como individuos de una sociedad, podemos observar que en nuestro tiempo hay un fuerte individualismo en todas nuestras acciones, que nos separan de los demás. Hay una gran tendencia inhibitoria de La cosa Pública.

Particularmente en nuestro país, la tendencia histórica y sociológica al individualismo, se ha acentuado en nuestros días, aun a pesar del nacimiento y desarrollo de organizaciones de acción social -ONGs, asociaciones de profesionales que prestan ayudas, Médicos Mundi, agrupaciones de afectados por enfermedades, asociaciones de carácter reivindicativo, etc-. El individualismo, la desconfianza hacia lo público, la irresponsabilidad colectiva y la debilidad de la capacidad de compromiso continuado en una acción colectiva.

El movimiento ciudadano que más interés me ha provocado en los últimos tiempos, fue la reivindicación del 0,7%, para la ayuda a los países en vías de desarrollo. Quizás todos recordemos las tiendas de campaña situadas en el Paseo de la Castellana de Madrid, donde durante muchas semanas, los solicitantes acamparon frente al Ministerio de Economía y Hacienda.

Los titulares de los Medios de Comunicación publicaron el acuerdo final, en el que se acordaba incluir esta partida en los próximos Presupuestos Generales del Estado. Meses después, los periódicos señalaban el incumplimiento de ese acuerdo... Y la sociedad, metida de lleno en las presentes preocupaciones, no se revolvió indignada por este incumplimiento.

Hago referencia a este grave asunto como muestra de las razones en las que se puede apoyar el ciudadano para justificar su desaliento, indiferencia y falta de responsabilidad hacia La Cosa Pública.

Pero es fundamental plantearse que las virtudes de la libertad y la justicia, aun en aquellas sociedades donde exista un grado elevado de desarrollo, nunca llega a ser total. Precisan de la existencia de otras virtudes para paliar sus deficiencias.

El anarquista Koprotkin, dice que la felicidad solo se conquista a través de la cooperación. Es igual que decir que la responsabilidad social amplía la acción de la justicia y la completa. Camps escribe unos párrafos fundamentales en esta línea.

La justicia es una virtud que brota de un sentimiento de piedad que, a su vez, nace de la observación del dolor y las carencias que padecen los nuestros. Los más próximos y los más lejanos.

De este sentimiento nace la caridad, el deseo poderoso de subsanar ese dolor; la rebeldía ante él nos lleva a luchar por evitarlo, proclamando los derechos que impidan este

sufrimiento nuevamente y, finalmente, la solidaridad. Esta virtud es la aplicación práctica urgente, inmediata, que el ser humano lleva a cabo para completar la justicia.

Victoria Camps, defiende esta virtud, considerada por los filósofos como de segundo orden, quizás por los ribetes de religiosidad que la han adornado durante épocas de acción social muy mediatizada por la religión.

La considera la más **optimista** de las virtudes públicas. Pues es cierto que en toda sociedad humana, la solidaridad es una ley de la naturaleza, infinitamente más importante que la lucha por la existencia, -cuya virtud nos cantan los burgueses en sus refranes, a fin de embrutecernos lo más posible -Koprotkin- cita de V. Camps. "Virtudes Publicas" 1993-.

Todo lo anterior, todas las reflexiones sobre Ética Pública, sobre la existencia de virtudes públicas, nos lleva a un pensamiento más íntimo, más personal. No se pueden conseguir acciones éticas públicas, comportamientos morales de una sociedad, si no hay un conjunto importante de ciudadanos que posean unas cualidades, unos hábitos morales que les lleven a buscar la justicia, luchar por la libertad, ejercer la solidaridad, y todo ello difundirlo mediante el diálogo continuo de valores diversos, de pluralidades aceptadas.

Todos los ríos dan a la mar...

Todas las Virtudes Conducen a la Democracia.

La democracia debe ser la forma de organización social que posibilite la consecución de los intereses comunes, y donde las personas podamos luchar por ellos y no vivamos ocupándonos únicamente de nuestros intereses particulares -participación política-.

La solidaridad es el valor ético por excelencia de nuestra generación. Es la respuesta esperanzadora para seguir adelante en una sociedad espantada por la dureza de los planteamientos del sistema neoliberal económico y social que estamos viviendo en este final de siglo.

V. Camps dice que "El fundamento de la ética se sitúa en la comunicación humana, puesto que sólo a través del diálogo, será lícito obtener acuerdos éticos"

Debemos, pues, empeñar toda nuestra capacidad de diálogo, aumentar nuestra comunicación humana, para conseguir una sociedad que ejercite lo que hemos considerado virtudes públicas.

IV. EL PAPEL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

Tal como necesitamos haber construido una identidad personal para lograr ser alguien como ser humano, así mismo necesitamos construir una identidad profesional. Esta es consecuencia de una continuidad biográfica, en la que la identificación y el rechazo han ido seleccionando una serie de normas de conducta y valores.

Esta selección es un proceso largo, continuo, en que caben muchos hechos personales y públicos que producen diversas reacciones.

Cada uno de nosotros somos capaces de hacer un recorrido por nuestras vidas y percibir aquellos momentos de una dimensión especial, que grabaron en nuestra mente ideas fundamentales que desde entonces incidieron en nuestro comportamiento, en nuestros valores.

Así mismo a lo largo de una actividad profesional se producen situaciones laborales con las que nos hemos identificado y que nos permiten llevar a la práctica aquellos objetivos propuestos, que elaboramos conforme a unos criterios, criterios profesionales, criterios del "bien hacer"... También hemos experimentado, tal como todos los profesionales de cualquier actividad, situaciones de gran discrepancia, no sólo por criterios contrapuestos de métodos para efectuar una acción, sino también por conflictos éticos, conflictos de Principios Esenciales de Acción, tanto con la institución como con los equipos de trabajo, tanto con objetivos generales como son objetivos temporales derivados de una coyuntura política, histórica...

Este debate permanente, personal e íntimo ha ido imprimiendo en cada uno de nosotros un Código Profesional, producto propio, seguramente no escrito, quizás no hablado, pero seguro que trasladado cotidianamente al trabajo efectuado.

Pero ese conjunto de valores profesionales, que podríamos en este preciso momento evacuar como una catarata de matices ricos y de hondas experiencias, son también el resultado de una práctica laboral en común. Son consecuencia de muchas reuniones de trabajo, de jornadas, de congresos. Son el resultado de pertenecer a una "comunidad profesional". De haber aceptado el lenguaje..., los valores, los símbolos y las instituciones que esta profesión necesita y reconoce. Todos construimos nuestra identidad personal por la sucesiva identificación y pertenencia a muchos grupos en nuestra vida. La familia, la escuela, el pueblo, el barrio, la iglesia, los partidos políticos, el equipo de fútbol... Y por descontado el grupo profesional.

Hoy por hoy, la agrupación profesional que nos otorga identidad es El Colegio Profesional. En él se elaboran muchos "productos" que destilan ideas que progresivamente se difunden por todos los profesionales. Esas ideas son obtenidas de la reflexión colectiva de la práctica profesional, de los aspectos del pasado que algunos o muchos han vivido, y de las situaciones presentes, normas o inmediatos valores que los profesionales sustenten.

Recientemente, un grupo de profesionales del Colegio de Madrid se preguntaban por la responsabilidad de un Colegio que guiara la actividad profesional. Del número de profesionales consultados, el 91% consideraron necesario un Código, y tan sólo un 6% desestimaron esta necesidad...

Quizás cada uno debería preguntarse acerca de esa necesidad. Y bien a favor, bien en contra, estimularnos como colectivo para generalizar el debate. Preguntas que podemos dejar aquí como sugerencia para esa discusión, por ejemplo:

- ¿Deberían los Colegios de Trabajo Social llevar a cabo la elaboración de un código de actuaciones profesionales?
- ¿Hay necesidad de él?
- ¿Cuál sería el objetivo de este código?
- ¿Estamos sociológicamente en un tiempo de creación de un código?
- ¿Los colegios profesionales tendrán que llevar a su seno estas inquietudes de sus asociados, que quizás busquen en la elaboración de un código un refuerzo del sentimiento de pertenencia, una defensa de la identidad, una mayor definición y diferenciación?

Quizás un paso sería la creación de grupos de estudio de conflictos profesionales en los Colegios, que revisaran tanto las publicaciones que puedan iluminar los conceptos con los que trabajamos, como las circunstancias que determinan una forma de trabajo; que supervisaran los modos y maneras con los que nuestra profesión se adapta e integra en una sociedad.

Revisar el cumplimiento de los Principios del Trabajo Social en periodos sociales y económicos con los que vivimos, y la voz de los Trabajadores Sociales...

Supervisar las situaciones individuales que sean expuestas por el Colegio que solicite una orientación precisa.

Publicar y difundir las reflexiones de esas actividades, con el objetivo de realizar una labor educativa continua.

Conseguir que los Colegios Profesionales presten a los colegiados la posibilidad de formarse éticamente, con una permanente y flexible discusión de cuantos temas provoque interés e inquietud, es quizás para mí un producto de mayor calidad que un Código...

Llegar a ser lo que somos hoy, y lo que deberemos ser mañana, y los que nos sucederán y aún no lo son, es seguramente consecuencia de una ética discusión democrática continua.

Las nociones básicas de una ética profesional, deben ser el producto de una leal confrontación de las experiencias propias y ajenas, del análisis de los errores del pasado, así como de sus logros. Es evidente que esto no puede hacerse en solitario. Hay que sobre pasar los particularismos y embarcarse en la construcción de ideas grupales sobre la ética del Trabajo Social.

"Buscar los valores mínimos que deberían ser compartidos, al menos deseablemente, por los seres humanos para lograr una sociedad más justa y más feliz, es una tarea ambiciosa, para la que se requiere el concurso de todas las ciencias, técnicas y artes" (Esperanza Guisán).

BIBLIOGRAFÍA

- Para comprender EL TRABAJO SOCIAL. Teresa ZAMANILLO. Lourdes GAITÁN. Ed. Verbo Divino. 1991.
- Los Elementos Constitutivos del Trabajo Social. (Cap. III de Para comprender El Trabajo Social Lourdes GAITÁN. 1991.
- Código Moral del Servicio Social, V. L. HEYLEN. Caritas Española.
- Virtudes Públicas. Victoria CAMPS. Ed Espasa Calpe. Colección Austral. 1993.
- Códigos de Ética del Servicio Social. L. GRAZZIOSI. Ed. Humanitas. 1978.
- "Revista de Documentación Social" nº 83. Virtudes Públicas y Ética Civil. 1991.
- El Hombre y la Ética. humanismo crítico, desarrollo moral y constructivo ético. Ed. Anthropos. 1987.
- El Sujeto Ético Carlos DÍAZ. Ed. Narcea. S. A. 1994.
- Identidad, Juventud, y Crisis Erik. H. ERIKSON. Ed. Taurus. 1981.
- El Medio a la Libertad. Erich FROMM. Ed. Paidós. 1970.
- La Conducta y sus contextos Anibal PUENTE FERRERAS. Ed. Eudema 1994.
- Teoría y Práctica de Trabajo Social de Casos. Gordon HAMILTON Ed. Prensa Mexicana. S. A. 1979.
- Cuadernos de Trabajo Social. nº 4-5. 1991-92. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.
- La Supervisión, espacio de aprendizaje significativo. Instrumento para la gestión Amparo PORCEL y Carmen VAZQUEZ. Ed. Libros Certeza. Colección "Intress" / 7 / 1995.
- Las Construcciones Sociales en el Universo del Trabajo Social. Teresa ZAMANILLO. I Jornadas Profesionales de T. S. en Almería. 1995 (En Prensa).
- Organizaciones y Burocracia. Nicos P. MOUZELIS. Ed. Península. 1975.
- Razón y Pasión en Ética Los dilemas de la Ética Contemporánea. Esperanza GUIÁN. Ed. Anthropos. 1990.
- Ética Día tras Día Homenaje al Prf. Aranguren. Ed, Trota. 1991.
- El Caso social Individual Mary E. RICHMOND. Ed. Talasa. 1995.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS AVANZADAS DEL TRABAJO SOCIAL

Cristina Villalba Quesada
Diplomada en Trabajo Social.
Profesora Asociada de la Escuela de
Trabajo Social de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Al recibir el encargo de realizar esta comunicación oficial a la Ponencia II **El Trabajo Social en las Sociedades Complejas** he sentido la complejidad, valga la redundancia, que conlleva el discurso de la metodología en ciencias sociales actualmente y como no en Trabajo Social. De entrada, más bien que hablar de metodología en Trabajo Social, creo que tendríamos que situar como telón de fondo el debate metodológico actual en el campo de la investigación social. Taylor y Bogdan (1986) afirman que "los debates sobre metodología tratan sobre supuestos y propósitos, sobre teorías y perspectivas". De esto hablaremos en la presente comunicación, concretamente de la perspectiva ecosistémica en Trabajo Social. Por otra parte, el término metodología, según los mismos autores, se aplica en ciencias sociales a "la manera de realizar la investigación y designa el modo en que enfocamos los problemas y las realidades sociales" (Taylor y Bogdan, 1986). En Trabajo Social, sin embargo, el concepto de metodología está más enfocado a cómo llevar a cabo el proceso de intervención en distintas fases interrelacionadas. Gloria Pérez Serrano (1994) integra la investigación y la práctica entendiendo el método como "el conjunto de operaciones y actividades que, dentro de un proceso preestablecido, se realizan de una manera sistemática para conocer y actuar sobre la realidad".

Actualmente asistimos a un auge de los métodos cualitativos en investigación a través de los cuales, siguiendo a Pérez Serrano (1994), se reflexiona en y desde la práctica, se describen las situaciones en las que se desarrollan los acontecimientos, se intenta comprender la realidad, se profundiza en los diferentes motivos de los hechos y, sobre todo, se concibe a los individuos como sujetos interactivos, comunicativos y que comparten significados. Asistimos también a una visión de complementariedad entre los paradigmas cuantitativos y cualitativos, cuando siempre se habían considerado enfoques opuestos del análisis de las realidades sociales, uno representando a las corrientes positivistas y experimentales y otros a las naturalistas y fenomenológicas. Creo que este debate es muy interesante para el Trabajo Social, que a veces, y creo que con razón, es criticado de exceso de pragmatismo y de escasa producción de conocimientos. Recuperar para la investigación y la práctica en Trabajo Social el discurso, la opinión, la percepción de los usuarios sobre sus entornos y sus situaciones y sus respuestas, y recuperarlo con un método y una técnica que a la vez nos sirven para intervenir y para conocer de forma sistemática las realidades de los usuarios y sus contextos, me parece apasionante.

Necesitamos seguir evaluando nuestra práctica profesional, necesitamos investigar y comparar distintos grupos y situaciones sociales desde nuestros datos y desde sus palabras, necesitamos modelos o paradigmas de referencia, saber qué se está averiguando sobre un tema específico (malos tratos, vejez, drogodependencias, inmigrantes) y qué opinan los investigadores de esos temas sobre los resultados de sus investigaciones y las nuevas hipótesis que se pueden plantear... El lugar privilegiado de observación de las distintas

realidades sociales que tenemos los Trabajadores Sociales debería tener un canal de comunicación y colaboración con esas comunidades científicas, compuestas por investigadores locales y de todo el mundo, sobre un determinado grupo o tema social. Pienso que existen muchos paralelismos entre la investigación social aplicada y la práctica sistemática del Trabajo Social, y que la metodología está integrada tanto en una actividad como en la otra. Por otra parte, no existe investigación ni práctica sin teorías que la sustenten o que se alimenten de estas actividades. Las teorías que apoyan la práctica y la investigación en Trabajo Social no tienen por qué referirse sólo a las grandes teorías psicológicas o sociológicas. Pueden ser microteorías, pueden ser modelos o paradigmas de comprensión y explicación de fenómenos sociales de interés para el Trabajo Social. Malcolm Payne hace una extensa referencia a los modelos y las teorías contemporáneas en Trabajo Social (Payne, 1995).

Finalmente, creo muy interesante y en esta línea la visión desarrollada por Teresa Zamanillo en su artículo "Reflexiones en torno al método en Trabajo Social" sobre el método como acomodación intelectual al objeto de intervención. Creo que en esta idea hay tres elementos claves: el bagaje intelectual con que nos acerquemos al objeto de intervención, que no quiere decir sólo partir de hipótesis preestablecidas, sino de una actitud de búsqueda de conocimiento, el propio objeto de intervención y los procesos y procedimientos de acomodación y flexibilización que se establezcan entre ambos elementos, y que estará determinada por múltiples factores influyentes en la relación Trabajador/a Social y objeto de trabajo (personas individuales, familias, grupos, comunidad, institución...). No podemos hablar de metodologías sin situar éstas integradas en modelos teóricos de referencia. Numerosos autores tratan y exponen en sus publicaciones las aplicaciones para el Trabajo Social de distintos modelos teóricos (Escarfín Caparrós, 1992; Campanini y Luppi, 1991; Payne, 1995).

Los modelos teóricos de referencia también nos sirven a los Trabajadores Sociales para encontrar sentido a la práctica profesional adoptando, adaptando e integrando métodos, para marcarnos directrices, para poder realizar una práctica social sistemática, para poder evaluar, para poder aportar conocimientos nuevos.

Estoy convencida de la necesidad de que los Trabajadores Sociales y los distintos equipos interprofesionales en los que estamos trabajando nos situemos desde referencias teóricas comunes avaladas por investigaciones y evaluaciones de programas de los distintos campos donde desarrollemos nuestro trabajo profesional. También estoy convencida de que un profesional o un equipo que trabaje con algún modelo de referencia podrá adoptar una metodología que le guíe en la práctica (programación, podrá facilitar la supervisión de su trabajo, podrá sentirse motivado). Creo que deberíamos alimentar nuestro bagaje intelectual a la hora de aproximarnos al objeto de intervención para ser capaces de producir conocimientos con nuestra práctica. Creo que el peligro del pragmatismo en Trabajo Social es muy fuerte y está burocratizando esta profesión, sobre todo en los contextos de las administraciones públicas.

Situándome desde esta perspectiva, y creyendo cada vez más importante conocer y contar con los contextos y las percepciones de los usuarios de los Trabajadores Sociales, voy a desarrollar esta comunicación sobre los modelos ecosistémicos y las técnicas de análisis de redes sociales.

2. LA PERSPECTIVA ECOLÓGICA DEL AMBIENTE SOCIAL PARA COMPRENDER LA IMPORTANCIA DEL USO DE LAS REDES SOCIALES EN TRABAJO SOCIAL

2.1. Bases conceptuales de la orientación ecológica en Trabajo Social.

La teoría ecológica del desarrollo humano descrita por Bronfenbrenner (1979) en su libro *Ecología del desarrollo humano* se basa en los trabajos de Freud, Lewin, G. H. Mead, Vygotsky, Otto Rank, Piaget, Ronald A. Fisher. "La propia experiencia personal y profesional le llevó a considerar a Bronfenbrenner la importancia del contexto social y de la fenomenología frente a la investigación experimental y las pruebas psicométricas." (Michael Cole, 1979).

Bronfenbrenner realizó investigaciones de campo en un contexto cultural -pequeña comunidad rural en el estado de N. York- e investigaciones interculturales en Europa occidental y oriental, URSS, Israel y China. A partir de estas experiencias, aprendió sobre la capacidad para crear ecologías en las que vivimos y nos desarrollamos los seres humanos. Desde esta perspectiva, toda comunidad puede considerarse un laboratorio social.

La orientación ecológica tiene por objeto de trabajo la interacción de la persona y su ambiente. A la persona se la ve en permanente desarrollo y se entiende éste como un cambio perdurable en el modo en que una persona percibe su ambiente y se relaciona con él.

El ambiente ecológico se concibe como una serie de estructuras seriadas, cada una de las cuales cabe dentro de la siguiente, como las muñecas rusas. En el nivel más interno están los entornos inmediatos que contienen a la persona en desarrollo: familia, barrio, escuela, trabajo... En el segundo nivel se sitúan las relaciones que existen entre ellos. Es en este nivel donde se generan las redes sociales. Estas conexiones pueden ser tan decisivas para el desarrollo como lo que sucede en cada uno de los entornos inmediatos. El tercer nivel del ambiente ecológico plantea la hipótesis de que el desarrollo de la persona se ve afectado profundamente por hechos que ocurren en entornos en los que la persona ni siquiera está presente. Por ejemplo, la manera en que puede afectar el paro de los padres o un cambio de situación económica en los niños.

La detección de una variedad tan amplia de factores que influyen en el desarrollo sólo es posible si se emplea un modelo teórico que permita su observación. Bronfenbrenner pretendió definir los parámetros básicos de un modelo teórico que cumpliera estos requisitos sustantivos y metodológicos. También pretendió demostrar la utilidad científica del modelo ecológico para explicar lo que han descubierto otros estudios anteriores y para formular nuevos problemas y diseños para la investigación.

La orientación ecológica asume una posición teórica y la traduce en términos operativos. Es la tesis, ampliada tanto por psicólogos, sociólogos y trabajadores sociales, de que lo que cuenta para la conducta y el desarrollo es el ambiente tal como se percibe, más que como pueda existir en la realidad objetiva. Los entornos se analizan en términos de sistemas.

La unidad básica de análisis en el microsistema es la diada, pero es importante también trabajar la estructura triádica. La capacidad de la diada para servir como contexto efectivo para el desarrollo humano depende de forma crucial de la presencia y la participación de terceras personas como esposos, familiares, amigos y vecinos. El mismo principio triádico es válido para las relaciones entre entornos. Se considera que la capacidad de un entorno para funcionar de manera eficaz como contexto para el desarrollo depende de la existencia y la naturaleza de las interconexiones sociales entre los entornos, lo que incluye la participación conjunta, la comunicación y la existencia de información en cada entorno con respecto al otro.

Uno de los autores que más ha desarrollado el enfoque ecológico y la integración del concepto de redes sociales en dicho enfoque ha sido James Garbarino. Partiendo del modelo ecológico de desarrollo humano de Bronfenbrenner (1979), Garbarino (1983) explica cómo la perspectiva ecológica nos permite ver más allá de las causas inmediatas de las situaciones y conductas de las personas, y tiene en cuenta las complejas influencias históricas y ambientales que intervienen en nosotros, tanto directa como indirectamente, a través de los otros.

Un concepto clave en este modelo son las llamadas "transiciones ecológicas" que son cambios de roles o de entornos que ocurren a lo largo de la vida. Al mismo tiempo que estos cambios, se producen otros relacionados con las expectativas asociadas a una posición social y que implican a las relaciones que rodean a la persona en desarrollo.

Otro concepto clave desde la perspectiva ecológica es el de "presión ambiental" o la influencia combinada de las fuerzas que trabajan en un ambiente para configurar la conducta y el desarrollo de los individuos en aquel contexto. La "presión ambiental" surge de las condiciones que rodean y confrontan a una persona y que tienden a guiar a ésta en una dirección particular.

De esta manera, el ambiente de una persona es multifacético y con múltiples niveles, una compleja red de fuerzas que afectan al mismo a través de sus entornos de conducta.

Podemos considerar aquí los entornos de conducta como condicionantes de conducta. El balance de las fuerzas ambientales no es sólo el determinante de la conducta de las personas. El organismo individual es importante también. Personas diferentes pueden reaccionar de forma diferente ante el mismo ambiente. Todos los ambientes contienen fuerzas que apoyan o determinan el proceso de desarrollo personal. Esas fuerzas pueden trabajar para o contra el logro de las necesidades básicas de las personas, para o contra la provisión de apoyo emocional, para o contra el intento de un desarrollo adecuado de autonomía. En resumen, para o contra la creación de un ambiente para el crecimiento y desarrollo a través de la vida.

Las fuerzas que apoyan a las personas representan oportunidades para adecuar, o incluso para aumentar, experiencias de desarrollo, mientras que la ausencia de este tipo de características o la presencia de fuerzas amenazantes presentan riesgos ambientales para el desarrollo individual.

Los microsistemas de Bronfenbrenner o contextos inmediatos de desarrollo -familia, amigos, trabajo...- son el producto conjunto de un ambiente físico y de las interacciones conductuales en los cuales las personas experimentan y crean la realidad cotidiana.

Las principales actividades que, según Bronfenbrenner (1979), caracterizan estos microsistemas son jugar, amar y trabajar. La extensión que estas actividades tienen, su calidad y su nivel de complejidad son variables. El riesgo de desarrollo deriva de microsistemas caracterizados por un tipo y nivel de actividades estrechamente restrictivas.

Por el contrario, las relaciones sociales, que son multifacéticas, permanentes y recíprocas, que posibilitan el juego, el trabajo y el amor, ofrecen oportunidades ambientales para las personas. Parece que las personas construimos nuestros microsistemas de forma muy parecida a como hemos sido configurados por ellos, y de aquí también parte la importancia de conocerlos y analizarlos.

Los mesosistemas, o la interacción entre los distintos microsistemas, -familia, amigos, compañeros...- tienden a funcionar como redes de apoyo social según Garbarino (1983).

2.2. Directrices para la práctica del Trabajo Social desde la orientación ecosistémica.

2.2.1. Considerar como objeto de intervención a la persona individual o la familia y su sistema de apoyo, teniendo en cuenta la red social de cada uno de los miembros.

2.2.2. Considerar como objeto de intervención prioritaria a los adultos, niños y niñas, y sus sistemas de apoyo, que viven situaciones de riesgo.

2.2.3. Hacer el análisis de redes valorando tanto las limitaciones como las posibilidades de los sistemas de apoyo.

2.2.4. Poner una atención especial a los cambios y a las crisis que han vivido las personas y familias antes de acudir a los servicios sociales.

2.2.5. Usar de forma terapéutica las respuestas sanas que han tenido las personas y las familias para afrontar situaciones de cambio o crisis a lo largo de sus vidas.

2.2.6. Dar una atención especial a las figuras sobrecargadas de las familias y sus sistemas de apoyo natural, comunitario y formal.

2.2.7. Cuidar a los que cuidan y ayudar a los que ayudan en los distintos sistemas.

2.2.8. Poner una atención especial a los límites y posibilidades de las figuras cuidadoras de los sistemas de ayuda aunque no manifiesten sobrecarga extrema.

2.2.9. Elección de un equipo interdisciplinar de referencia dentro del sistema formal, ya sea en el nivel generalista o en el nivel especializado, según se considere en cada caso, teniendo en cuenta que las estrategias basadas en redes sociales son comunitarias y deberían plantearse desde este nivel.

2.2.10. Utilizar el feedback profesional sobre los aspectos de crecimiento y cambio de los usuarios como estrategia de apoyo.

3. IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE APOYO SOCIAL Y LAS REDES SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA ECOSISTÉMICA

La idea de considerar una red de relaciones humanas en torno a una persona como objeto de análisis se ha consolidado en la década de los ochenta. Hasta los años sesenta, el trabajo de redes fue espontáneo, sin un enfoque teórico que lo delimitara y sistematizara en sí mismo. Fueron tres antropólogos ingleses, Bott (1957), Mitchell (1969) y Barnes (1972), quienes definieron y caracterizaron el concepto de **red social**.

Concretamente Barnes (1954) definió de forma gráfica la **red social** como "un conjunto de puntos que se conectan entre sí a través de líneas. Los puntos de la imagen son personas, y a veces grupos, y las líneas indican las interacciones entre esas personas y/o grupos". Las redes sociales incluyen sólo personas y relaciones. Mitchell (1969) avanzó en el concepto definiendo la **red social** como "un conjunto específico de vínculos entre un conjunto definido de personas, con la propiedad de que las características de esos vínculos como un todo puede usarse para interpretar la conducta social de las personas implicadas".

Fueron, sin embargo, los trabajos posteriores de Craven y Wellman (1973) los que establecieron las dimensiones (o características) más útiles de las **redes sociales**.

Esta línea de trabajo empezó a coincidir en los años setenta con la creciente investigación sobre la influencia de los factores sociales y de las relaciones sociales de apoyo en la salud física y psíquica de las personas y en su bienestar en general. Los trabajos de Cassel (1976), Cobb (1974 y 1976) y Caplan (1974) fueron una gran aportación en esta línea.

Cassel (1974) indicó que los cambios en el ambiente social próximo pueden alterar la resistencia de las personas hacia la enfermedad debido a las alteraciones metabólicas que desencadenan. También expuso que las faltas de señales o información relevante por parte de relaciones sociales significativas puede constituir el origen de una enfermedad, especialmente cuando los déficits en las relaciones sociales implican a personas próximas y significativas para la persona.

Cobb (1976), Cohen y Wills (1985) investigaron sobre el efecto modulador del **apoyo social** entre los acontecimientos vitales estresantes y la salud de las personas. Caplan (1974) destacó la importancia que para el bienestar de las personas tienen los recursos derivados de distintas relaciones sociales y definió los tres tipos de apoyo más conocidos: instrumental, emocional y material. A partir de esos años se desarrollaron numerosas investigaciones y definiciones sobre **apoyo social**.

Tomaremos de referencia la definición de Pilisuck (1982), para el que el **apoyo social** son "las relaciones entre personas que ofrecen no solo ayuda material y emocional sino también el sentido de ser un importante y continuo objeto de interés preocupación para los otros". El denominador común de las definiciones de este concepto tiene que ver con la "percepción de la persona de ser reconocida, querida, valorada, ayudada, aceptada... a través de sus relaciones más significativas". Caplan (1981) definió el **sistema de apoyo social** como "el entramado de vínculos sociales que juegan un rol importante en mantener la integridad física y psicológica de la persona".

Hemos visto el origen y la definición de los conceptos de **red social y apoyo social**. También podríamos entender la RED SOCIAL como la "socioestructura individual donde tienen lugar los intercambios de apoyo", como la definió Gottlieb (1981), y denominarlas **redes de apoyo social** como normalmente son conocidas. La función de apoyo, que es la que vamos a analizar en esta comunicación, no es sin embargo la única función que cumplen las redes sociales. Desde un punto de vista sociológico, las redes sociales ofrecen a las personas identidad social y posibilitan a la sociedad el control social.

Sobre la función de apoyo tendríamos que hacer algunas consideraciones como que siempre los apoyos reales son percibidos como tales y no siempre los percibidos son reales o disponibles. Las **redes sociales** se pueden apreciar de forma gráfica a través de un mapa (ver Mapa de Red)

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES SOCIALES

Siguiendo a Moxley (1989) vamos a dividir las características de las **redes sociales** en estructurales e interaccionales.

Características estructurales:

1. Tamaño.

Número de personas en la red social. Es un indicador de posibilidades y oportunidades para dar y recibir apoyos.

2. Composición.

Número de diferentes tipos de personas en la red social: familia, amigos, vecinos, compañeros de trabajo, escuela, centro de día... Es un indicador de posibilidad de desarrollar diferentes roles.

3. Densidad.

Grado de interconexión que tienen los miembros de la red social (Boissevain, 1974). Es un indicador de apoyo pero también puede ser de control.

4. Dispersión.

Niveles de relación en términos de espacio y tiempo. Es un indicador de facilidad de contacto con los miembros de la red.

Características interaccionales:

1. Diversidad de vínculos.

Es el desarrollo de diferentes roles en una o unas mismas personas significativas para la persona de referencia. Es un indicador del grado de accesibilidad a la red y a diferentes apoyos. Ej. un vecino que a la vez es amigo y a la vez es primo. Es un indicador de flexibilidad de las relaciones dentro de la red.

2. Contenido transaccional.

Es el intercambio de ayuda material, emocional o instrumental entre la persona de referencia y los miembros de su red. Es un indicador de las necesidades y de las potencialidades de la persona de referencia en relación a los miembros de su red.

3. Direccionalidad.

Es el grado en que la ayuda afectiva, instrumental o material es dada o recibida por la persona de referencia. La reciprocidad es un indicador de salud y calidad en las relaciones sociales.

4. Duración.

Es la extensión en el tiempo de las relaciones de la persona de referencia con los miembros de su red social. Es un indicador de estabilidad en las relaciones.

5. SISTEMAS DE AYUDAS FORMALES E INFORMALES

Las redes sociales constituyen el principal sistema de intercambio natural de las personas; también el principal sistema de control y de apoyo social. Acudimos a los miembros de nuestras redes sociales cuando necesitamos alguna información, algún consejo, alguien que nos escuche, alguien que nos ayude en una tarea, alguien que nos preste dinero... "Estas personas con frecuencia tienen una relación personal con nosotros y pueden tener una capacidad especial para escuchar, aconsejar y actuar ejerciendo un rol de ayuda" (Maguire, 1983). Las personas que pertenecemos a la media de la población general en una sociedad occidental como la nuestra solemos tener redes sociales suficientemente amplias, diversas, recíprocas, estables y flexibles, que ofrecen un sistema de intercambio y apoyos capaz de hacer frente a crisis evolutivas, coyunturales o cambios en la persona sostenedora de la red.

Más allá de nuestra red social como sistema natural de ayuda está la comunidad a la que pertenecemos y a la que también podemos entender como otro sistema de intercambio, de control y de ayuda. El sistema de ayuda comunitario se manifiesta fundamentalmente a través de las organizaciones.

Las asociaciones (de vecinos, de padres, de amas de casas, de mujeres, de tercera edad, de jóvenes, de inmigrantes...), los grupos de apoyo o de autoayuda para exadictos o personas que viven una misma circunstancia, o que tienen unas mismas características, voluntariado organizado, organizaciones religiosas etc., constituyen este sistema de ayuda. Podemos analizar este sistema con casi los mismos criterios que la red social personal. Cuando el sistema de ayuda comunitaria o natural organizada (Villalba, 1993) es amplio, diverso, flexible, recíproco, estable..., pertenecemos a una comunidad que ofrece muchas posibilidades de intercambio y apoyo para una variedad amplia de situaciones de necesidad. Podemos analizar el funcionamiento de las asociaciones y grupos, de sus líderes, de otras personas con deseos y disponibilidades de ayudar en esa comunidad.

Si nos situamos ahora en el sistema formal de ayuda, constituido por todos los servicios y programas -públicos o privados- y todos los profesionales que prestamos dichos servicios, podríamos hacer otro análisis parecido a los anteriores sobre cómo funciona este sistema y cada uno de los subsistemas de ayuda -salud, servicios sociales, educación- en una comunidad dada.

Entre el sistema de ayuda comunitario y el sistema de ayuda formal hay actualmente muchos elementos que se comparten. Por ejemplo, cuando una organización comunitaria contrata a profesionales o desarrolla programas desde una perspectiva de ayuda formal, o cuando personas voluntarias de la comunidad están desarrollando funciones que hasta ahora estaban prestándose prioritariamente desde el sistema de ayuda formal -ayuda a domicilio, animación sociocultural-, o cuando desde el sistema formal se potencian las asociaciones y los grupos de apoyo.

La interconexión entre los sistemas de ayuda es un elemento clave de la intervención en redes. La formación de los profesionales de los servicios sociales se ha centrado normalmente en la relación de ayuda con el usuario, ya sea éste una persona individual o una familia, en el trabajo grupal o en el trabajo comunitario, como tres niveles de intervención separados unos de otros. El análisis de la red social de una persona o familia y el análisis de los sistemas que envuelven a esta red y sus interdependencias se han considerado poco en los procesos de ayuda. Por tanto, en cada uno de estos sistemas se requiere el trabajo con redes sociales.

Las estrategias de trabajo con redes están normalmente más apoyadas por aquellas personas y profesionales que piensan que el sistema de ayuda natural y comunitario de las personas puede reemplazar en gran medida el sistema formal, ya que la ayuda se ofrece de forma más cercana, con más implicación emocional y con menos control y poder institucional que desde el sistema formal. Sin embargo, "las perspectivas de trabajo con redes sociales son prometedoras en la medida que se complementen, desarrollen y potencien desde las intervenciones profesionales" (Maguire, 1983).

6. METODOLOGÍA DEL TRABAJO CON REDES DESDE SERVICIOS SOCIALES

En términos generales, el trabajo de redes se puede definir como un proceso de mediación con un objetivo determinado en el que vinculamos a dos, tres o más personas entre ellas, ayudando a que se establezcan lazos importantes y reacciones en cadena entre ellas. Para que el trabajo de redes sea efectivo, tenemos que tener muy claro qué queremos conseguir, cómo lo vamos a desarrollar, si es el momento adecuado o no en el proceso de intervención individual o familiar con los usuarios y si ellos desean y están dispuestos a vincularse con otras personas en su proceso de crecimiento individual o familiar. Este trabajo requiere una formación sistémica y una metodología específica que se expone a continuación. Es un método que tiene relación con los trabajos clásicos de Speck y Atneave de "mediación en la red" en situaciones de crisis y con las "prácticas de terapias de red" descritas en el libro de Mony Elkaim (1989). La mayoría de las prácticas de red desarrolladas por estos autores tienen un enfoque terapéutico familiar a partir de la enfermedad mental o adicción de un miembro de la familia, y están más enfocadas a las intervenciones desde salud mental, aunque parece que sería muy interesante la aplicación de métodos de sesiones amplias de la red en la prevención del abuso y el maltrato infantil entre otras situaciones de riesgo para el desarrollo sano de los miembros de la familia.

La intervención con redes desde servicios sociales y servicios sanitarios se puede considerar un enfoque global del trabajo social desde la perspectiva ecológica, que abarca tanto la intervención individual y familiar como la grupal y comunitaria. Muchos de los Trabajadores Sociales y de Salud llevamos a la práctica cada día la filosofía y el método de trabajo con redes de forma más o menos espontánea.

Cada vez más programas de servicios sociales tienen en cuenta los sistemas naturales y comunitarios de relación de los ciudadanos a los que se dirigen. La práctica con Multifamilias, descritas por E. N. Dabas (1993) en su libro *Red de Redes y las "prácticas de red"* en barrios descritas por Mony Elkaim et al. (1989) son un ejemplo de la amplitud que pueden tener las intervenciones en redes desde los servicios sociales, sanitarios y educativos. No obstante, nos referiremos en este apartado a la metodología del trabajo con redes con personas individuales y con familias atendidas desde servicios sociales. El trabajo con redes con esta población requiere la distinción de tres fases:

- 6.1. Identificación de la red.
- 6.2. Análisis de la red.
- 6.3. Intervención en la red.

6.1. Identificación de la red social.

La identificación de la red social es un proceso subjetivo que una persona hace de reconocimiento de las relaciones importantes que existen en su vida. Para un profesional, este proceso supone conocer las características estructurales e interaccionales del sistema de relaciones en torno a dicha persona al que llamamos red social. Para ello nos podemos basar en la descripción que hace Moxley (1989).

Las características estructurales que debemos conocer son: a) la amplitud de la red: el número total de personas mencionadas en la red; b) la diversidad de miembros en la red: si hay familia, amigos, vecinos, compañeros de trabajo, de escuela; c) la densidad de la red: si la mayoría de los miembros están interconectados entre sí o por el contrario existe una mayoría de miembros que no se conocen entre sí; d) la dispersión de la red: si hay facilidad de contacto en términos de espacio y tiempo con los miembros de la red. Las características interaccionales que debemos conocer son: a) los miembros de la red que ejercen multiplicidad de roles con la persona de referencia -son amigos y vecinos a la vez, son compañeros de trabajo y familia...-; b) el intercambio de ayuda material, emocional e instrumental entre los miembros de la red y la persona de referencia; c) la direccionalidad de la ayuda, si ésta es, en general, dada y recibida por la persona o, por el contrario, la persona de referencia es fundamentalmente dadora o receptora de la ayuda; d) la duración de las relaciones con los miembros de la red; e) la mayor o menor intensidad del vínculo que se percibe con cada uno de los miembros de la red.

La identificación de la red social se hace normalmente en una o dos entrevistas cuando se tiene establecida una buena relación con la persona o con la familia con la que estamos trabajando. Se puede utilizar el mapa de red social (Biegel, 1984 en Díaz Veiga, 1987, Tracy y Whittaker, 1990 y Villalba, 1993) para visualizar mejor todas las características. Si consideramos importante hacer una intervención familiar basada en redes, deberíamos conocer la red social de cada uno de los miembros de la familia. Como

hemos visto en la literatura existente sobre este tema, las redes de los padres tienen influencia en el desarrollo de los hijos, y en las redes de cada uno de los miembros de la familia se suelen contener los demás miembros. Por tanto, sería importante conocer la percepción del lugar que ocupa el resto de la familia y las personas fuera de la familia en cada uno de los miembros.

6.2. El análisis de la red social. Aplicaciones.

Los investigadores empezaron usando el análisis de la red social para definir el sistema de apoyo social de una manera muy simplista, asumiendo algunas veces y de manera ingenua que todos los lazos son positivos y que todas las redes son sistemas de apoyo social (Wellman, 1981).

Los Trabajadores Sociales no podemos tomar los mismos métodos de análisis de las redes sociales que los antropólogos, ya que nosotros queremos analizar las redes para poder trabajar luego con los individuos o para investigar la relación entre distintas variables.. (Maguire, 1983).

Para trabajar con las redes de las personas se necesita conocer cómo éstas perciben a los demás y se sienten con ellos. Estos términos no son admitidos por muchos investigadores por su falta de precisión, pero cuando se trata de trabajar con relaciones humanas y con interacciones, lo que forma la esencia de la red social, no se puede confiar en errores estadísticos o datos forzados para hacer juicios y valoraciones. Las relaciones cambian y los tipos de análisis que le pueden servir a un antropólogo para examinar patrones de comunicación e influencia en un tiempo y lugar simple y estático no son suficientes. Los esfuerzos de trabajar con redes serán más eficientes y efectivos cuando los profesionales podamos usar la capacidad técnica de ciertos enfoques analíticos de las redes sociales que establezcan una línea base para la intervención, pero también usemos la experiencia clínica o la valoración profesional para desarrollar una estrategia que funcionara en un sistema continuo y fluido. Parece necesario partir de algunos factores relacionados con la red para establecer una clara línea base de conocimiento que ayude a examinar las complejidades y los matices implicados en aquellos patrones de redes cambiantes antes que el profesional pueda desarrollar una red de interacción trabajable para una persona durante un periodo amplio de tiempo.

Las redes implican cadenas de reacciones y éstas son difíciles de predecir y controlar; es importante seguir el proceso tal como se desarrolla y estimular ciertos vínculos al mismo tiempo que desestimular otros.

El análisis de la red social desde la perspectiva de la intervención psicosocial puede considerarse un proceso de valoración de la cantidad, tipo y funciones de las relaciones de apoyo y de las tensiones y conflictos con y entre esas relaciones referidas a una persona

(Villalba, 1993). Considerar la red como el sistema de ayuda natural más próximo a la persona y saber analizar sus descompensaciones, sobrecargas, rigideces, inestabilidades, conflictos... a partir de las características anteriormente descritas, supone plantearse la intervención psicosocial desde una perspectiva ecosistémica. Para el análisis de redes sociales se puede utilizar una hoja rejilla y un cuestionario complementario (ver Tracy y Whittaker 1990). Analizando, junto con la persona con la que estamos trabajando, la estructura, los patrones de interacción y la función de intimidad, las relaciones sociales de apoyo, las tensiones y los conflictos... "se pueden establecer estrategias que potencien las redes donde estas existen, desarrollarlas cuando se vea necesario y dejarlas solas cuando están funcionando bien" (Maguire, 1983). En este apartado es importante valorar junto con la red social otras dimensiones de ésta, como son la capacidad de autocuidado de la persona o familia de referencia y de los miembros de la red más relevantes. Esto nos situará en las posibilidades de las personas para cuidar y mantener su propia red y para aumentar o modificar ésta. La valoración de la relación con la comunidad y con los servicios formales es también importante. Es importante conocer si nuestros usuarios participan en actividades comunitarias, están aislados, son aceptados, hay personas de la comunidad que le ayudan.

Igualmente importante es conocer a qué otros servicios formales han acudido o acuden, quién les está ayudando desde el sistema formal. En resumen, el análisis de la red social de una persona pretende conocer cuáles son los recursos de apoyo recibidos como reales, potenciales y disponibles, dónde están las limitaciones, los conflictos, las carencias, cuáles son las capacidades de autocuidado de la persona central de la red y cuál es el uso y la relación que la persona está teniendo con el sistema comunitario y con el sistema formal.

A lo largo de los últimos 20 años se han llevado a cabo numerosos estudios que describen las redes sociales de colectivos específicos. Los resultados de estos estudios pueden servirnos a los profesionales para el planteamiento de hipótesis de trabajo y el posterior desarrollo de estrategias de intervención basadas en redes sociales. En este sentido tendríamos que acudir a la literatura existente sobre los colectivos con los que vamos a actuar, ya sean estas familias en riesgo, niños maltratados, mujeres separadas, madres solteras, viudas con niños pequeños, familias con miembros adictos o enfermos mentales, jóvenes, personas mayores, familias con miembros deficientes o enfermedades físicas crónicas o población general.

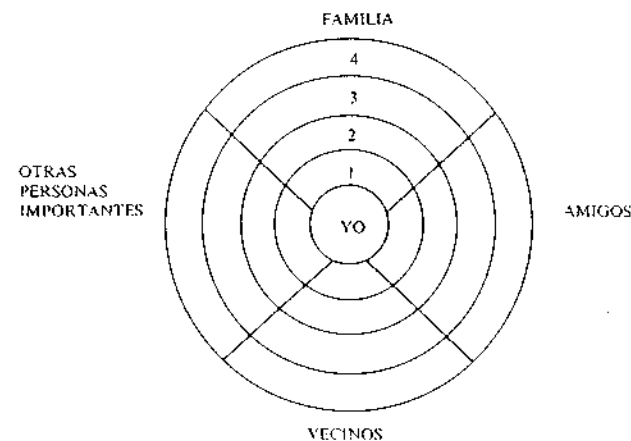
6.2.1. El uso de mapa de red en el análisis de redes sociales.

El mapa de red social tiene su origen en la necesidad de operatividad y visualización de la red social de una persona. Puede ser muy útil tanto para los investigadores como para los profesionales que trabajan con un enfoque centrado en la persona o familia en su contexto. El mapa de red social es un instrumento para la evaluación de las relaciones sociales de

una persona o familia, y puede servir de base, junto con otros instrumentos, para programar la intervención en los recursos sociales naturales de los usuarios de los servicios sociales y sanitarios. Los mapas de red social están contruidos sobre el llamado "modelo convoy", basado en las teorías de apego de J. Bowlby, operativizado y descrito por Kahn y Antonucci (1981), para dar respuesta a la continuidad y cambio en el apoyo social a lo largo de la vida. Este modelo resalta la importancia de la relación interpersonal a lo largo de la vida y acentúa la idea de que el individuo crece y madura rodeado de personas cercanas e importantes para él o ella. El niño pequeño se relaciona al principio con varias personas que le cuidan; más tarde se amplía el círculo a otras personas de la familia, a los amigos... Estas personas representan un convoy o protección a través del cual el individuo interactúa con el mundo. El convoy es, normalmente, dinámico y estable a la vez, y se representa por círculos concéntricos en torno a la persona de referencia, en relación a la cual se colocan las iniciales de las personas que son percibidas por él o ella como importantes.

Entre algunos autores que han diseñado mapas de redes sociales se encuentran Biegel (1984), publicado en Díaz Veiga (1987), Tracy y Whittaker (1990), elaborado para una amplia investigación llamada "Proyecto de apoyo a la familia", o Villalba (1991), elaborado para un estudio de redes sociales con enfermos mentales crónicos. En realidad, la diferencia entre uno y otros no es más que la cantidad y contenido de los segmentos del mapa. Los segmentos de los mapas de red social representan las relaciones dentro de cada uno de los microsistemas en los que la persona se desarrolla, además de incorporar "otras personas importantes" que pueden pertenecer o no a cada uno de los microsistemas descritos. (Villalba, 1993).

El mapa en sí constituiría el nivel de mesosistema de esa persona, si nos basamos en el modelo de desarrollo humano de Bronfenbrenner, visto anteriormente. En el mapa de red social se refleja el tamaño, la densidad, la dispersión, los grupos pequeños de la red, es decir, las características estructurales de la red social, tal y como las percibe la persona.



Para conocer el tipo de apoyo, la crítica, la dirección de la ayuda, la cercanía de la relación... que se percibe de cada una de las personas que componen la red social, se tendría que pasar un cuestionario complementario al mapa, como el descrito por Tracy y Whittaker (1990), que sirve para conocer los aspectos funcionales del apoyo en la red social. El mapa, junto con un cuestionario complementario, se puede pasar en el contexto de una entrevista amplia, después de un primer contacto con la persona o familia usuaria del servicio y como parte del proceso de valoración psicosocial de la misma, preguntando a la persona o familia de referencia a quién situaría en cada uno de los segmentos y en qué lugar los ubicaría en relación a ella. Se pretende con esto conocer quiénes son las personas incorporadas a la red social, qué tipos de apoyos ofrecen, qué nivel de implicación (frecuencia de contacto, intensidad y duración de la relación) tienen con la figura de referencia, qué disponibilidad. También se puede conocer las personas con las que se sienten tensiones dentro de la red y las dificultades existentes para implicar a algunos miembros y usar los recursos reales y potenciales de la red social. De forma específica, el mapa de red social, incluyendo gráfico y cuestionario, ofrece información de los siguientes aspectos de funcionamiento de la red social: Tamaño de la red, tamaño y composición de los microsistemas (familia, amigos, vecinos, compañeros de trabajo...), percepción del apoyo emocional, material e instrumental, criticismo, cercanía, reciprocidad, direccionalidad, estabilidad, frecuencia.

6.3. Intervención de las redes sociales (Villalba, 1995)

6.3.1. Criterios para la intervención en redes en servicios sociales.

6.3.1.1. La intervención en redes desde los servicios sociales se debe plantear prioritariamente desde el nivel comunitario o generalista.

6.3.1.2. Uno de los criterios más importantes para intervenir con redes es que exista un equipo interdisciplinar de referencia y, dentro de éste, un profesional del trabajo social o de la psicología que coordine todas las estrategias de intervención en lo que se llamaría un plan de apoyo individual o familiar en la comunidad.

6.3.1.3. Los miembros del equipo de referencia deben asumir un modelo común de trabajo de bases ecosistémicas, y deben tener suficiente formación y experiencia en entrevistas individuales, de pareja, de familia y en grupos de autoayuda y suficientes habilidades sociales.

6.3.1.4. Las intervenciones en redes suponen un cambio importante de roles profesionales y una pérdida de poder y control sobre los usuarios y sus sistemas de apoyo, al ser estos los que se autoresponsabilizan y comprometen en su propio crecimiento. Los roles de mediadores, consultores, figuras de apoyo, orientadores, informadores especializados etc. requieren un entrenamiento y una supervisión de equipo que se aconseja antes y durante la intervención en redes.

6.3.1.5. Otros criterios básicos para intervenir en redes son: que exista disposición, deseo y preferencias de los usuarios por este tipo de intervención; que hayamos valorado la prioridad del trabajo con redes sobre otros; que tengamos establecida una buena relación con los usuarios, y que tanto estos como nosotros pensemos que vamos a tener éxito en nuestras intervenciones, es decir, que logremos aquellos objetivos que nos vamos a proponer.

6.3.2. Destinatarios prioritarios para la intervención en redes desde servicios sociales.

Teniendo en cuenta los criterios apuntados en el apartado anterior, serían:

6.3.2.1. Personas individuales, incluidos niños y niñas, que estén viviendo situaciones de dificultad social y que tienen una red social con escasos o nulos recursos de apoyo.

6.3.2.2. Unidades de convivencia en las que se detectan uno o varios factores de riesgo permanentes: enfermedad mental, deficiencia mental, enfermedad física crónica o adicciones en alguno de sus miembros, y donde el sistema de apoyo familiar es escaso y las figuras cuidadoras están cansadas.

6.3.2.3. Unidades de convivencia donde se detecta una sobrecarga extrema de alguno de sus miembros en la función doméstica, educativa, económica o afectiva del resto de los miembros, sin que exista una red social que le permita descansos, recursos y apoyo emocional: madres solteras, madres abandonadas, abuelas acogedoras, adolescentes con exceso de responsabilidad, etc.

6.3.3.4. Unidades de convivencia y personas individuales aisladas física y socialmente: personas mayores que viven solas, emigrantes retornados, inmigrantes.

6.3.2.5. Personas en proceso de rehabilitación psicosocial: enfermos mentales crónicos, exadictos, deficientes mentales que han estado aislados mucho tiempo, personas que han tenido hospitalizaciones de larga duración, etc.

Como muchos investigadores han demostrado, las familias que tienen más necesidades de apoyo social son también las familias que están más aisladas de sus parientes, amigos. Muchas de estas familias no tienen a nadie con quien poder hablar cuando hay mucha tensión, alguien que ayude a las figuras más sobrecargadas en las tareas domésticas o en la responsabilidad económica familiar, alguien que les informe sobre servicios existentes. Otras familias están rodeadas de redes sociales que tienen en sí mismas múltiples problemas. La pobreza, el analfabetismo y el aislamiento social están relacionados con violencia familiar y maltrato infantil (Garbarino, 1980). Las intervenciones en redes con personas y familias en riesgo cumplen una función compensadora, preventiva e integradora y no sustituyen sino complementan otras intervenciones profesionales.

6.3.3. Establecimiento de objetivos y estrategias de intervención.

Los objetivos de intervención en redes sociales están fundamentados en los estudios que muestran cómo las redes amplias, diversas, recíprocas, con una densidad media, estables y con intensos vínculos entre los miembros son las que ofrecen mayores posibilidades para el desarrollo social de las personas y la pertenencia a un sistema de relaciones de intercambio mutuo. Las estrategias de intervención en redes que se exponen aquí a partir de los objetivos son un extracto de las descritas en el artículo "Redes Sociales: un concepto con importantes implicaciones en la intervención comunitaria" (Villalba, 1993). Estos objetivos serían:

6.3.3.1. Aumentar o complementar los recursos de apoyo existentes en las redes de los usuarios.

ESTRATEGIAS:

- A) Vincular a los usuarios con actividades comunitarias a través de una tercera persona que le acompañe o le refuerce.
- B) Implicar a los usuarios en actividades recreativas y de socialización a través de los miembros de sus redes.
- C) Sugerir a los usuarios trabajar como voluntarios en una organización o grupo de su comunidad.
- D) Vincular a voluntarios de la comunidad con los usuarios en el plan de apoyo que establezcamos con estos.
- E) Ayudar a los usuarios a reencontrarse con miembros significativos del pasado, a los que hayan dejado de ver.

6.3.3.2. Crear recursos sustitutos en las redes de los usuarios.

ESTRATEGIAS:

- A) Vincular con los usuarios un trabajador de la ayuda a domicilio (público, privado o voluntario) para sustituir temporalmente algunas funciones cuidadoras.
- B) Implicar a alguna persona de la red social de los usuarios en funciones que temporalmente no pueden ser asumidas por ellos (cuidado de los niños, tareas del hogar, acompañamiento etc).
- C) Vincular con los usuarios una persona voluntaria o del sistema formal que cumpla funciones educativas con ellos.

6.3.3.3. Favorecer la estabilidad de las redes.

ESTRATEGIAS:

- A) Ayudando a los usuarios a mantener las relaciones significativas para ellos a lo largo del tiempo.
- B) Ayudando a los usuarios a mantener su estabilidad física, económica, emocional y geográfica.

6.3.3.4. Favorecer la flexibilidad de las redes.

ESTRATEGIAS:

- A) Trabajo sobre cambio de actitudes y cambio de roles con los usuarios y los miembros de sus redes en reuniones conjuntas.
- B) Impulso de grupos de apoyo de usuarios con las mismas características o mismas circunstancias.
- C) Impulso de grupos de apoyo de figuras sobrecargadas de distintas familias.
- D) Información, orientación y asesoramiento a miembros de las redes de los usuarios.

6.3.3.5. Favorecer la reciprocidad de las redes.

ESTRATEGIAS:

- A) Formación de habilidades sociales con los usuarios y los miembros de sus redes.
- B) Planificación de distribución de tareas y responsabilidades con los usuarios y los miembros de sus redes.

6.3.3.6. Mediar en las interacciones conflictivas de las redes.

ESTRATEGIAS:

- A) Valorar el riesgo de violencia, maltrato y amenaza latente que se generan en las relaciones conflictivas entre los usuarios y los miembros de sus redes, incluidos esposos, hijos y padres, a través de entrevistas en profundidad con ellos.
- B) Conocer la percepción que cada persona tiene de sí mismo y de los otros en reuniones mantenidas con los usuarios y miembros de sus redes.
- C) Preparar a los usuarios y los miembros de sus redes para una posible terapia familiar o terapia de red llevada a cabo por especialistas en el tema.

6.2.3.3.7. Aumentar la capacidad de autocuidado de la persona central de la red y los miembros más relevantes de su sistema de apoyo.

ESTRATEGIAS:

- A) Incorporar estrategias de descanso y espacios libres para los usuarios a través de la ayuda o los miembros de sus redes sociales, o a través de recursos sustitutos
- B) Valorar el funcionamiento físico, cognitivo, emocional y conductual de los usuarios y los miembros más relevantes de sus redes sociales.
- C) Elaborar conjuntamente con los usuarios un plan de apoyo en el que se reflejen actividades diarias de autocuidado.

BIBLIOGRAFÍA

- BARNES, J. A. (1954) "Class and committes in a Norwegian island parish". *Human Relations* 7 (1), 39-58.
- BARNES, J. A. (1972) "Social Networks". Addison-Wesley. Reading, Ma.
- BIEGEL, D. E., SHORE, B. K., GORDON, E. (1984) "Building support networks for the elderly. Theory and applications". Sage. Beverly Hills, CA.
- BIEGEL, D. E., TRACY, E. M., KORVO, K. (1993) "Strengthening social networks: Interventions strategies for mental health case managers". *Health and Social Work*.
- BRONFENBRENNER, U. (1979) *La ecología del desarrollo humano*. Paidós. Barcelona.
- BOISSEVAN, J. y MITCHELL, J. C. (Edit) (1973) "Network Analysis Studies in Human Interaction". *The Hague: Mouton*
- BOTT, E. (1971) Edición en castellano. 1990. "Familia y Red Social" *Taurus Humanidades*. Madrid.
- CAMPANINI, A y LUPPI, F (1991) "Servicio Social y modelo sistémico". Paidós. Buenos Aires.
- CAPLAN, G. (1974) "Support Systems and Community Mental Health". *Behavioral Publications*. New York.
- CASSEL, J. (1976) "The contribution of the social environment to host resistance". *American Journal of Epidemiology* 104.
- COBBS, S. (1976) "Social Support as a moderator of life events". *Psychosomatic Medicine* Vol. 38 N.5 300-314.
- COHEN, S. and WILLS, T. A. (1985) "Stress, social support and the buffering hypothesis". *Psychological Bulletin* 98, 310-357.
- CRAVEN, P y WELLMAN, B. (1973) "The network city". *Social Inquiry* 43 (344) 57-88.
- DÍAZ VEIGA, P. 1987 "Evaluación del apoyo social", en FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. *El ambiente, análisis psicológico*. Madrid. Pirámide.
- ELKAIM, M. (1987) "Las prácticas de la Terapia de Red". Edición en castellano (1989). Gedisa. Barcelona.
- ESCARTÍN CAPARRÓS, M. J. (1992) "Manual de Trabajo Social". Aguaclara. Alicante.
- GARBARINO J. (1983) "Social Support Networks: RX for the Helping Professionals" en WHITTAKER, J. K., GARBARINO, J y Col. *Social Support Networks. Informal Helping in the Human Services*. Aldine Publishing Company. New York.
- MITCHELL, J. C. (Edit) (1996) *Social Networks in Urban Situations*. Manchester University Press. Manchester.
- MAGUIRE, L. (1983) "Understanding social networks". Sage. Beverly Hills, CA.
- MOXLEY, D. (1989) "The Practice of Case Management". Sage. Newbury Park, CA.
- PAYNE, M. (1995) "Teorías contemporáneas en Trabajo Social. Una introducción crítica". Paidós. Barcelona.
- PATTISON, E. M., PATTISON, M. L. (1981) "Analysis of Schizophrenic Psychosocial Network". *Schizophrenia Bulletin* N.7 135-143.
- PÉREZ SERRANO, G. (1994) "Investigación cualitativa. Retos e interrogantes". *I Métodos*. La Muralla. Madrid.
- SPEECK, R. y ATTNEAVE, C. (1973) "Redes Familiares". *Amorrortu*. Buenos Aires.
- TAYLOR, S. J. y BDGAN, R. (1986) "Introducción a los métodos cualitativos de investigación". Buenos Aires. Paidós.

- TRACY, E. y WHITTAKER, J. (1990) "The social network map: Assesing social support in clinical practice". *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*.
- VILLALBA, C. (1993) "Redes Sociales: Un concepto con importantes implicaciones en la intervención comunitaria". *Intervención Psicosocial* V.4 Pg. 69-85. Colegio Oficial de Psicólogos. Madrid.
- VILLALBA, C. (1995) "Intervención en redes". *Documentación Social* N. 98. Pg. 105-119. Cáritas. Madrid.
- ZAMANILLO, T. (1987) "Reflexiones sobre el método en el Trabajo Social". *DOCUMENTACION SOCIAL* N° 69. pag. 69-85. Cáritas Española. Madrid.

PONENCIA III

**EL TRABAJO SOCIAL
EN LOS
PROCESOS DE INTEGRACIÓN
Y DE EXCLUSIÓN**

Nieves Alonso Ortiz
Diplomada en Trabajo Social
Jefe del Servicio de Programación
y Seguimiento de la Inserción
de la Dirección General de Servicios Sociales
de la Comunidad de Madrid

**"Que la importancia está en tu mirada,
no en la cosa mirada"**

(André Gide)

Al analizar el tema del trabajo social en los procesos de integración y de exclusión, creemos imprescindible, desde nuestra experiencia, unirlo al desarrollo que los programas de rentas mínimas o salarios sociales han tenido en las diferentes Comunidades Autónomas del Estado español.

Su concepción, siguiendo las recomendaciones europeas, como programas de lucha contra la exclusión, vinculando la garantía de ingresos a procesos de inserción, es clave a la hora de entender su encaje en los servicios sociales.

A partir de ahí, los trabajadores/as sociales han contado con una nueva e importante herramienta para facilitar a las personas excluidas procesos de desarrollo y autonomía personal. Asimismo la aplicación de las normativas de los programas han podido ser enriquecidas con las aportaciones metodológicas del trabajo social en su dimensión individual, grupal y comunitaria, y siempre teniendo como elementos clave "la relación" y "la participación".

Desde esta opción enfocamos el Ingreso Madrileño de Integración. La reflexión sobre la experiencia de seis años en el "día a día" de su aplicación, con sus aciertos y errores, pero siempre desde una perspectiva de mejorar las estrategias de integración, es lo que aportaremos en este trabajo.

1. EXCLUSIÓN-INTEGRACIÓN

Abordamos el binomio exclusión-integración como un espacio definido por las dos caras que representan a una misma realidad. El análisis de lo que entendemos por exclusión nos facilitará el abordaje de estrategias para avanzar en los procesos de integración.

Existe un consenso en toda la comunidad científica en relación a la dificultad para definir el concepto de exclusión. Pero más allá de debates semánticos o doctrinales, lo que sí parece es que el término exclusión social es el resultado de una concepción más compleja de lo que anteriormente se denominaba pobreza.

El término exclusión social permite abordar el fenómeno de la pobreza no sólo en su dimensión económica, sino también en sus aspectos social y político, entendiendo lo primero como dificultad o imposibilidad de acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de una determinada sociedad; lo segundo como debilitamiento, precariedad y, en último extremo, ruptura de los tejidos relacionales; finalmente como incapacidad o imposibilidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna y a la protección social.

No conviene confundir la exclusión, que siempre va acompañada de la pobreza severa o absoluta, con la pobreza moderada o relativa. La pobreza relativa es causa y efecto de la desigualdad social, sólo corregible con una política social redistributiva que modifique las tendencias de lo económico, del mercado, que se basan precisamente en el estímulo de la desigualdad. Pero no podemos olvidar que, cada vez más, la pobreza relativa o precarización es la antesala de la exclusión. Cuando la exclusión va acompañada de marginación, nos encontramos ante situaciones de inadaptación del marginado a la sociedad. De ahí que hablar de integración suponga un objetivo común para la marginación y para la exclusión aunque sean procesos distintos. La naturaleza estructural de las causas de la exclusión, la tendencia acumulativa de sus efectos y el carácter multidimensional de sus manifestaciones exigen por parte de la sociedad en general y de las Administraciones Públicas en particular una doble intervención. La primera debe destinarse a paliar a corto plazo las graves consecuencias sociales de los procesos y de las situaciones de exclusiones ya existentes. La segunda, de impulso más gradual, a encauzar las transformaciones estructurales necesarias a la progresiva erradicación del fenómeno. Si la exclusión conlleva por definición el debilitamiento y la ruptura de los vínculos sociales, es necesario dotar a la acción pública y social de los medios para ayudar a quienes lo necesitan a reconstruir su tejido relacional, familiar y social, pero también sus vínculos con el mundo laboral, educativo y cultural. Se trata, en definitiva, de capacitar a estas personas para el ejercicio de sus derechos, de permitirles recuperar una identidad, un estatus social.

La integración social de los excluidos es responsabilidad última de las instituciones públicas, que deben garantizar los derechos básicos a la supervivencia digna y a la inserción. Pero hay que ir mucho más allá. **La integración de los excluidos sólo es posible con la colaboración activa de toda la sociedad.** De las empresas cuyas políticas de personal deben ser otras, de las escuelas que deben preocuparse no sólo de los que van mejor, de los ciudadanos que tal vez tengan que pagar más impuestos o ver retrasado algún kilómetro de autovía (nº bibliografía). **Integración frente a exclusión implica siempre participación.**

2. LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS COMO ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ESTADO ESPAÑOL

Bajo el nombre de renta o ingreso mínimo se conoce en los países con un estado de bienestar desarrollado programas que constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. Tanto en los diseños bismarckianos como en los beveridgeanos de Seguridad Social es habitual prever un mecanismo para los que no acceden a las prestaciones económicas normales (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) por no haber contribuido, por haberlo hecho de manera insuficiente o por incumplir alguno de los requisitos de acceso. La consciencia de que siempre hay alguien que queda fuera de los mecanismos normales ha llevado a establecer esta última red en la práctica totalidad de los países del norte y centro de Europa. En general, **las personas que acceden a las rentas mínimas son quienes se encuentran en algunas de las situaciones más extremas de pobreza y exclusión social.**¹

La preocupación sobre el reforzamiento de los procesos de exclusión que el desarrollo de la integración europea provoca lleva a la Comunidad a plantearse la necesidad de tender a la convergencia en los sistemas de rentas mínimas. Los motivos de justicia social y cohesión en la construcción del espacio social europeo se unen con criterios de protección económica y competitividad.

Para Rodríguez Cabrero, este nuevo sistema o red última de seguridad que se adopta en los diferentes países de la U.E. con formas diferentes de rentas mínimas o garantía universal de renta, es una respuesta a los cambios en el mercado de trabajo durante la década de los ochenta en adelante, que se expresan en la ascensión de grupos precarios y excluidos y en nuevas formas de pobreza.

El debate comunitario progresivo en torno a esta cuestión desencadenó **en el año 1988 una recomendación del Parlamento europeo acerca de la necesidad de instaurar rentas mínimas garantizadas, posteriormente ratificada en 1992 por el Consejo europeo** en su recomendación explícita de "reconocer el derecho fundamental de cada personal a un nivel suficiente de recursos y asistencia social para vivir de un modo compatible con la dignidad humana".

Luis Ayala distingue tres "olas" de rentas mínimas en Europa: una primera, entre el primer tercio del siglo y la primera crisis económica (Dinamarca, Inglaterra, Alemania y Holanda); una segunda, a partir de 1977 (Irlanda y Bélgica) y una tercera, a partir de los años ochenta (Luxemburgo, Francia, España e Italia). Las dos primeras generaciones de rentas mínimas nacen como última red de seguridad subsidiaria, con un cierto carácter de provisionalidad mientras se recuperan las condiciones económicas "normales", y ponen el énfasis en la garantía de ingresos como fórmula suficiente para permitir el acceso a unas condiciones de vida aceptables. La tercera "ola" mantiene una prestación económica

asistencial, pero vinculada estrechamente a otras medidas tendentes a la inserción, que es lo que constituye su rasgo definitorio.

Los programas de rentas mínimas creados por las distintas Comunidades Autónomas del Estado español, con sus peculiaridades, se sitúan en esta segunda generación.

2.1. Las rentas mínimas en España

Entre 1989 y 1992 nacieron en la mayor parte de las Comunidades Autónomas una serie de programas dirigidos a luchar contra las situaciones económicas más extremas y la exclusión. La Comunidad Autónoma Vasca es la pionera en el año 1989 y Baleares la última en incorporarse en abril de 1995.

Su aparición no es ajena a la presencia más consolidada de España en Europa y a las recomendaciones que la Unión Europea hace a sus países miembros de desarrollar programas de garantías de ingresos mínimos.

La polémica que en los primeros tiempos surge con el gobierno central, a través del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre la idoneidad de poner en marcha esta medida, da a los sindicatos el protagonismo de la defensa de las rentas mínimas que logran negociar con dieciséis gobiernos regionales, lo que constituye el principal dispositivo público de acción social especialmente dirigido contra la exclusión y la pobreza extrema. Estos programas presentan desigualdad en cuanto a su desarrollo, desde los que van a un auténtico ingreso mínimo de inserción, hasta programas mucho más modestos de asistencia social, siendo sus denominaciones diferentes en cada una de las Comunidades Autónomas.

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | DENOMINACIÓN | FECHA CREACIÓN |
|--------------------|---|----------------|
| ANDALUCÍA | Plan de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad (incluye el Ingreso Mínimo de Solidaridad y medidas de empleo temporal y formación, | Nov. 90 |
| ARAGÓN | Ingreso Aragonés de Inserción | Jun. 93 |
| ASTURIAS | Ingreso Mínimo de Inserción (incluye varios tipos de prestaciones, llamadas ordinarias, etc.) | Mar. 90 |
| BALEARES | Support Transitorio Comunitario | Abr. 95 |
| CANARIAS | Ayudas Económicas Básicas (AEB) | Sep. 92 |
| CANTABRIA | Ayudas a la Necesidad Familiar | May. 89 |
| CASTILLA-LA MANCHA | Plan Regional de Solidaridad (incluye varias prestaciones de tipo salario social, como las Ayudas Económicas Ordinarias y las Ayudas de Inserción) | Dic. 90 |
| CASTILLA Y LEÓN | Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) | Jul. 90 |
| CATALUÑA | Renda Mínima d'Inserció (que se inscribe en el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció-PRIMI) | May. 90 |
| C. VALENCIANA | Prestaciones Económicas Regladas (PER) (forman parte del Plan de Medidas de Inserción Social, que incluye otro tipo de acciones) | Jul. 90 |
| EXTREMADURA | Ingreso Mínimo de Integración , modalidad de ayuda ordinaria de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social | Jul. 90 |
| GALICIA | Renta de Integración Social de Galicia (RISGA) | Oct. 91 |
| MADRID | Ingreso Madrileño de Integración (IMI) | Jul. 90 |
| MURCIA | Ingreso Mínimo de Inserción, que forma parte del Plan Regional de Inserción Social | Ene. 91 |
| NAVARRA | Renta Básica (existen además, como modalidades de la misma, el Empleo social, Protegido y la inserción en empresas) | Jun. 90 |
| PAÍS VASCO | Ingreso Mínimo de Inserción, (forma parte del Plan Integral de lucha contra la Pobreza, que también incluye las Ayudas de Emergencia Social) | Feb. 89 |
| LA RIOJA | Ingreso Mínimo de Inserción | Jun. 90 |
| CEUTA Y MELILLA | | |

Este conjunto heterogéneo constituye el principal dispositivo público de acción social específicamente dirigido contra la exclusión y la pobreza extrema. **Constituye el último colchón de protección**, situándose en el último nivel del sistema de protección **por debajo del sistema contributivo** (pensiones de jubilación, pre-jubilación, viudedad, invalidez, prestaciones de desempleo, subsidios de desempleo) **y no contributivo** (pensiones asistenciales y LISMI, a derogar; pensiones no contributivas por jubilación e invalidez; prestaciones por hijo a cargo).

Los requisitos exigidos en el acceso a la casi totalidad de estos programas de rentas mínimas los dirigen a una **población en edad activa (hasta 65 años), que tienen, capacidad de trabajar (es decir, sin minusvalía o con minusvalía inferior al 65%) y carecen, de ingresos económicos** por debajo de un baremo establecido en cada Comunidad Autónoma.

La puesta en marcha de estos Programas desde las Comunidades Autónomas bajo una presión, en principio contraria, del Gobierno central, ha contribuido a que **no exista articulación** de estos dispositivos en el conjunto del sistema estatal de protección. Como caso llamativo hacemos mención a las pensiones no contributivas, cuya desarticulación con los programas de rentas mínimas regionales da lugar a un vacío temporal de protección para aquellas personas que cumplen 65 años (lo que significa la pérdida del derecho a la prestación periódica y la imposibilidad de recibir de forma inmediata la pensión no contributiva), valorando además el IMI como ingresos propios, lo que transforma de manera perversa un indicador objetivo de pobreza en un indicador de autonomía económica.

2.2. Características de la exclusión

La exclusión social vista a través de las rentas mínimas nos ofrece **una imagen aproximada de las poblaciones excluidas** bastante más rica y detallada que la que hemos podido conocer hasta ahora. Esta imagen presenta tres rasgos de gran interés (nº de bibliografía):

a. **Se trata de una población numéricamente reducida.** Es cierto que el pleno desarrollo de los programas y la supresión de ciertos mecanismos restrictivos elevaría considerablemente la proporción de hogares cubiertos, pero en todo caso, se trata de un porcentaje pequeño de la población (entre el 1 y el 3% de los hogares). Los perceptores que se han beneficiado del IMI en los seis años de aplicación del programa representan en torno al 1,5% del total de población de la Comunidad Autónoma de Madrid.

b. **Se trata de una población muy heterogénea.** Abarca personas solas, hogares numerosos y familias monoparentales, jóvenes y prejubilados, personas originarias de la comunidad, inmigrantes interiores y grupos étnicos minoritarios, personas

de trayectoria relativamente integrada que pasan por un bache y personas marginalizadas. En general, podemos hablar de una feminización y juvenalización de la pobreza. Con datos de la Comunidad de Madrid, las mujeres con cargas familiares representan el 31% de la población perceptora y el 36% de los beneficiarios tiene menos de 15 años.

c. **Desde el punto de vista territorial, es una población que se extiende por la mayor parte de los territorios pero que, como parece lógico, presenta una fuerte concentración en determinados barrios relegados** (barrios de las periferias metropolitanas, zonas de chabolas, centros históricos). Con datos de la Comunidad de Madrid, los perceptores IMI residen mayoritariamente en los distritos del sur de la capital (70%) y en los municipios del área metropolitana sur-este (20%).

De estos datos objetivos no podemos sacar la impresión de que la población que accede a los programas de rentas mínimas sea una población homogénea en relación a las características de exclusión y a sus posibilidades de inserción.

2.3. Tipologías de la exclusión

En primer lugar, podemos hablar de las diferencias por tipologías de exclusión, de acuerdo a la tradicional clasificación por colectivos según la principal causa o emergente de la exclusión: **las mujeres con cargas familiares no compartidas, la gente de la calle, personas con problemas de dependencia del alcohol, enfermos mentales crónicos, población penitenciaria y ex-penitenciaria, toxicómanos y ex-toxicómanos, población gitana, excluidos rurales, enfermos del SIDA, extranjeros, la bohemia y la farándula**². Un conocimiento en profundidad de cada tipo de excluido nos permitirá trabajar con técnicas de integración adecuadas a cada uno.

En relación a las posibilidades de participación en un proceso de inserción por lo económico, nos situamos ante cuatro grupos diferentes (tomando como muestra la población perceptora del Ingreso Madrileño de Integración):

a. Un primer grupo está formado por **personas que no presentan problemas de marginación fuerte.** Son personas en edad activa, que pueden trabajar, carecen de empleo e incluso están presentes en el mercado laboral, pero con muy reducida capacidad de competir en el empleo. Sin embargo, son algo más que parados necesitados de formación. Los mecanismos habituales de formación para desempleados no alcanzan a estas personas, bien por no adecuarse a sus niveles de formación básica, o por no encaminarlos hacia empleos en que tengan verdaderas oportunidades, o por otros problemas de acceso a los mismos.

En este grupo destacan prioritariamente los hogares formados por **mujeres solas con cargas familiares y las parejas jóvenes.**

b. Un segundo grupo está formado por **personas que sin padecer tampoco problemas de marginación social** en sentido estricto, **están excluidas de forma casi definitiva del mercado de trabajo**. Son personas que podrían trabajar, carecen de empleo, pero por sus características personales (la edad y la poca cualificación profesional son factores decisivos agravados en la actualidad por la crisis económica) tienen una grave dificultad para entrar en el mercado de trabajo real. Constituyen un grupo de riesgo para la exclusión si no se actúa preventivamente con ellos, tanto desde el punto de vista económico como psicológico y social.

Si en el período correspondiente a los años 1990-1993, este grupo lo constituían principalmente personas de más de 45-50 años de edad, **a partir de 1994 se inicia una tendencia de progresiva incorporación de este colectivo de personas procedentes del desempleo**, menos marginales que la clientela tradicional de los servicios sociales, sin graves problemas socio-familiares, con experiencia laboral pero sin duda parados en vías de exclusión. No se trata de todo el paro coyuntural fruto de la crisis 92-94, sino de su franja más desfavorecida.

c. Un tercer grupo está formado por **personas en edad laboral que están excluidas del mercado de trabajo por una acumulación de problemas personales, sociales, de salud, etc.** Se trata de personas que no son clasificables como minusválidos físicos, psíquicos o sensoriales pero de hecho son incapaces de tener una autonomía por el empleo. Son personas con problemas de salud física o mental, alcoholismo y desestructuración personal. Podríamos clasificarlos como "minusválidos sociales".

d. Por último estaría el grupo muy diverso, de **familias que presentan problemas de marginación social importantes**.

Un grupo lo compondrían **hogares en los que se acumulan el desempleo de larga duración, con conflictos familiares** (entre los cónyuges y/o con los hijos) y, con frecuencia, problemas de alcoholismo y salud física y mental. Son usuarios crónicos de los Servicios Sociales, familias multiproblemáticas que han establecido toda una relación de dependencias con estos servicios y con la Administración en general.

Y por otra parte estaría la **población chabolista marginal**, asociada generalmente a minorías étnicas, donde el problema de no integración (o en ocasiones, de integración patológica) en la sociedad va mucho más allá de la mera carencia de ingresos, y para lo que el I.M.I. sería sólo un elemento más en la estrategia global de intervención.

La heterogeneidad de situaciones que la exclusión presenta nos indica que se deben diversificar respuestas al abordar las estrategias de integración, siendo en unos casos prioritario el elemento renta y en otros las actuaciones de inserción. En nuestra opinión, **la revisión de los programas** en el futuro deberá tender a mayor flexibilidad en sus contenidos y exigencias, **ajustándose mejor, a**

través de subprogramas, a las necesidades detectadas en los diferentes grupos de exclusión.

El objetivo final a trabajar será convertir los programas de rentas mínimas de inserción en plataformas sobre las que construir auténticos **Planes Regionales de Lucha contra la Exclusión**, donde se integren, además, medidas de discriminación positiva de los demás sistemas de protección y un tejido social productivo capaz de ofrecer oportunidades adaptadas de empleo a las personas excluidas.

2.4. Aportaciones de los programas de rentas mínimas de inserción a los Servicios Sociales

a. **Incremento del presupuesto dedicado a servicios sociales** en las Comunidades Autónomas (en torno a 22.000 millones en el año 1993), presupuesto que se aplica en transferencia directa a los sectores más excluidos.

b. **Refuerzo de la red básica** de servicios sociales con más o menos alcance en las distintas Comunidades Autónomas.

En la Comunidad de Madrid, la implantación del Ingreso Madrileño de Integración supuso incrementar en un 72% el número de profesionales de la red básica municipal (89,8% en el municipio de Madrid y 43,92% en el resto de municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid).

c. **Avance en la concepción de la inserción como derecho** a través de las normativas reguladoras de los Programas.

"Se intenta articular el reconocimiento de dos derechos que deben entenderse siempre como complementarios y no excluyentes. Por un lado, el derecho básico de los ciudadanos a tener asegurado unos mínimos de supervivencia. Por otro lado, el derecho a la integración en la vida política, económica, cultural y social".

(Preámbulo Decreto regulador del Ingreso Madrileño de Integración, 1990)

d. **Potenciar la capacidad integradora de los Servicios Sociales**, con la implementación de medidas de discriminación positiva hacia los más excluidos, lo cual supone un enriquecimiento de la concepción de universalidad del sistema.

e. **Favorecer el paso de un modelo consumista de protección social**, en el que se prioriza fundamentalmente la satisfacción pasiva de las necesidades (binomio recurso-necesidad), **a un modelo centrado en políticas activas de integración**, constituyendo a los Servicios Sociales en eje central de aplicación de las mismas.

f. **Acercamiento de los servicios sociales y la iniciativa social en la creación de estrategias de integración a nivel local.** Los Proyectos de Integración que se aplican en algunas comunidades autónomas se están manifestando como uno de los dispositivos más eficaces en el binomio exclusión-integración. Permiten avanzar en la configuración de una sociedad civil integradora que trata de romper de una vez por todas la desconfianza mutua que históricamente han mostrado la Administración Pública y la iniciativa social, y de pasar a una lógica de cooperación, colaboración abierta pactada y negociada.

"La realidad actual es que los salarios sociales han tenido un efecto netamente positivo sobre la estructura de servicios sociales generales, han aportado nuevos contenidos, ha aumentado sus recursos y les ha dotado de prestaciones concretas para los ciudadanos"⁴.

Esta visión optimista en la aportación de los programas de rentas mínimas de inserción a los servicios sociales no nos hace olvidar **las limitaciones que en su aplicación tienen estos programas**, con mayor o menor alcance, en las diferentes Comunidades Autónomas. **Las dificultades presupuestarias** para su aplicación en la mayoría de las autonomías, limitan las posibilidades de alcanzar la protección y garantía de ingresos a toda la población necesitada. Por otra parte, el **incipiente desarrollo de medidas de apoyo a los desfavorecidos en los diferentes sistemas de protección** (educación, vivienda, formación, empleo, etc.) **dificulta la articulación del derecho a la inserción.**

Los Servicios Sociales también tienen sus limitaciones a la hora de responder, con un trabajo social intensivo, al desarrollo de los itinerarios individualizados de inserción. Sus estructuras de personal siguen siendo insuficientes y, como consecuencia, su modelo de intervención, a veces, inadecuado.

Estas dificultades se están reforzando en la actualidad con la **presencia de un nuevo colectivo de exclusión, que hasta ahora no había llegado a los Servicios Sociales.** En los dos últimos años, y como consecuencia de los recortes en el Estado de Bienestar, principalmente el recorte de prestaciones por desempleo y la crisis y precarización del mercado laboral, están llegando a los servicios sociales personas y familias no procedentes de la exclusión, sino de la precarización, pero cuya situación de vulnerabilidad supone la antesala de la exclusión. Se trata en general de familias normalizadas, menos marginales que la clientela tradicional, cuya principal necesidad es la ausencia de ingresos económicos. Para este colectivo acudir a los Servicios Sociales puede suponer, además, una situación de "humillación" y una pérdida de su "autoestima".

Esta ampliación progresiva de la exclusión está suponiendo un **incremento de demandantes de ingresos mínimos** que en la **Comunidad de Madrid** se sitúa en torno al **50%** más que la demanda existente en los años 1991/1992. Esta tendencia no parece ser aislada en Madrid o en otras Comunidades Autónomas; en "Francia se ha triplicado el número de perceptores del R.M.I. en los últimos años, desplazándose

progresivamente el perfil de pobre hacia una población más joven"⁵. La investigación sobre las condiciones de vida de la población pobre en Madrid⁶ realizada por Cáritas apunta en el mismo sentido.

CUADRO DE EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE LOS AÑOS 1991-1995 EN EL PROGRAMA DEL INGRESO MADRILEÑO DE INTEGRACIÓN

| MES | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----------------|-------|------|-------|-------|-------|
| Octubre | 102 | 43 | 454 | 368 | 461 |
| Noviembre | 456 | 265 | 394 | 452 | 673 |
| Diciembre | 488 | 167 | 542 | 590 | 587 |
| TOTAL | 1.046 | 475 | 1.390 | 1.410 | 1.721 |
| Media trimestre | 349 | 158 | 463 | 470 | 574 |

A este panorama de mayor demanda, presencia de nuevos colectivos de exclusión, dificultades de salidas del programa por autonomía o consecución de procesos de inserción, se añaden, a veces, presupuestos cerrados, insuficientes para dar cobertura a todas las necesidades. **Son los trabajadores/as sociales de base los que reciben el impacto de la tensión social** creada, que a veces suelen resolver burocratizando los problemas y dando **respuestas administrativas en vez de respuestas de trabajo social**. Este tipo de actuaciones puede derivar en lo que el Grupo de Trabajo I.M.I. de la Comunidad de Madrid denomina **actuación mercantilista**: "los servicios sociales disponen de una serie de recursos para cuya aplicación hay una normativa; si la persona demandante se ajusta a ella se aplica, si no, no hay recursos-no hay respuesta".

La elaboración de alternativas a las cuestiones aquí planteadas, **desde posturas creativas que rompan tendencias de estancamiento en "la cultura de la queja"**, determinará, en buena parte, la configuración futura de los programas de rentas mínimas. Los servicios sociales pueden convertirse en verdaderos ejes dinamizadores de la integración de las personas con las que trabajan, o utilizar las rentas mínimas desde una perspectiva puramente economicista o asistencial.

3. EL TRABAJO SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN Y LA EXCLUSIÓN. LOS ITINERARIOS DE INTEGRACIÓN

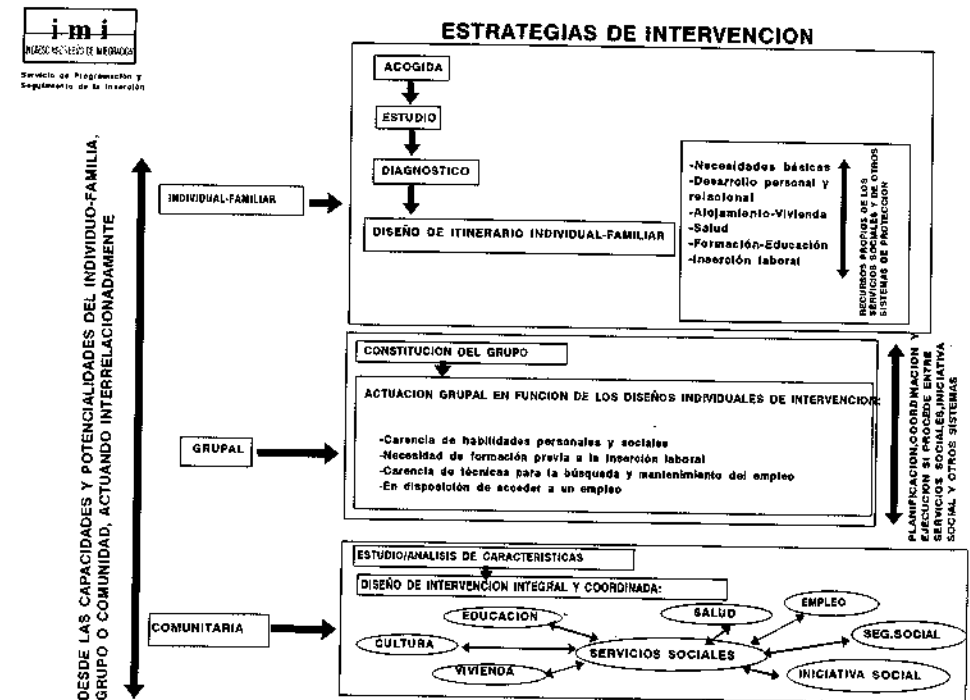
En el desarrollo de los programas de rentas mínimas, como dispositivos que posibilitan los itinerarios de inserción para las personas excluidas, el trabajo social debe jugar, y ha jugado, un papel fundamental.

La exclusión conlleva por definición el debilitamiento y la ruptura de los vínculos sociales. Es necesario ayudar a las personas a reconstruir su tejido relacional familiar y social al mismo tiempo que desarrolla sus vínculos con el mundo laboral, educativo y cultural. **Se trata de capacitar a los excluidos para el ejercicio de sus derechos, permitirles recuperar una identidad, con una integración en la vida política, económica, cultural y social**, tal como reconoce la constitución.

Trabajar con estos objetivos exige la aplicación de todo un proceso metodológico de intervención integral, que se aborde desde las perspectivas individual, entorno relacional y de dimensión comunitaria, lo cual se enraza en la concepción más pura del trabajo social. Para ello consideramos imprescindible:

- Revitalización del trabajo social de casos** o individualizado.
- Recuperación o generación de nuevos espacios para la intervención abriendo a la iniciativa social los cauces para la participación. Los Proyectos de Integración** son la aportación más novedosa como dispositivo de inserción a nivel grupal y comunitario.

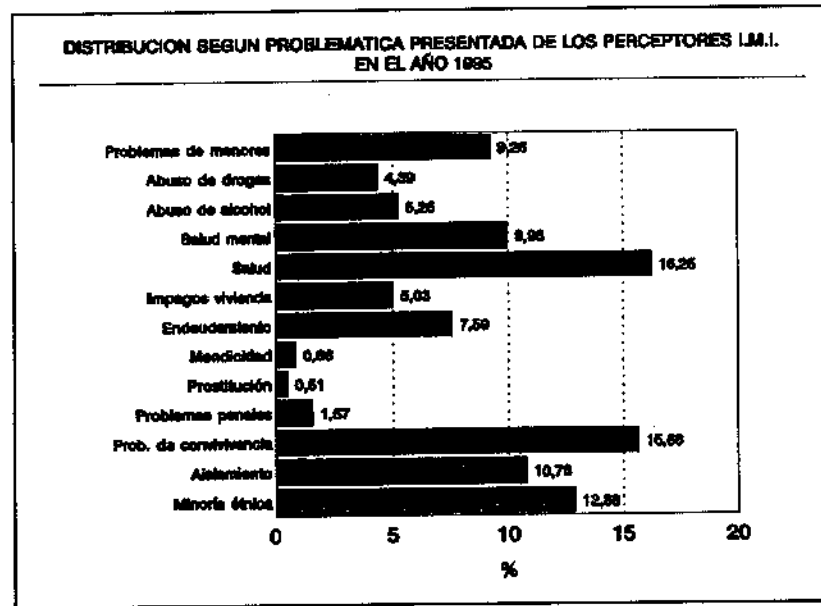
- Dimensión territorial de la intervención**, con la articulación de los diversos dispositivos (rentas, actuaciones plurales de inserción, proyectos de integración, estructuras de inserción por lo económico, etc.), en la perspectiva de un proceso de **desarrollo social local**



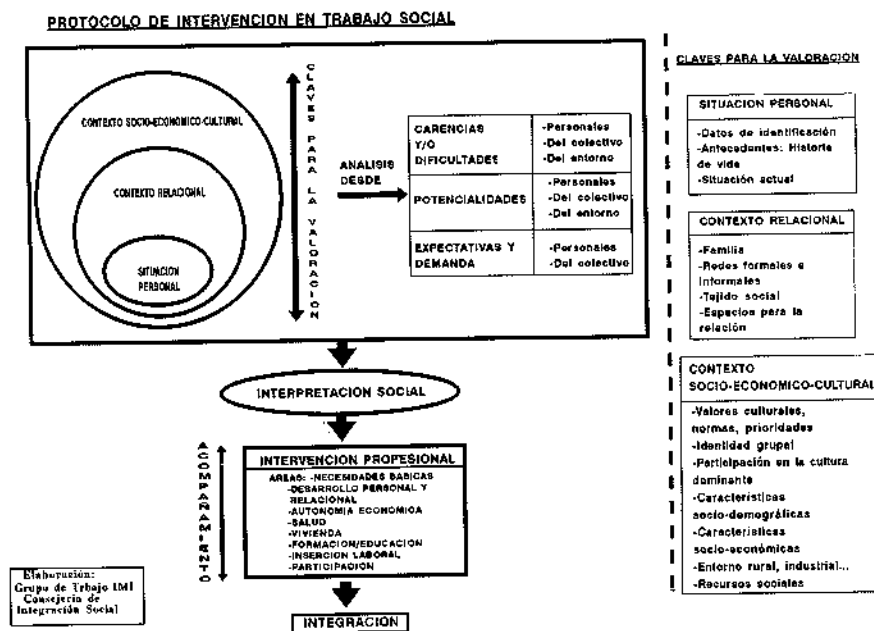
3.1. El trabajo social de casos

"El trabajo social de casos se basa en unos procesos que desarrollan la personalidad, por medio de la adaptación conscientemente efectuada, individuo a individuo, entre los hombres y su entorno social" (Mary Richmon).

Las situaciones de exclusión no son realidades que aparecen de la noche a la mañana, sino que suelen ser procesos largos en el tiempo. Es un **itinerario** en el que se va configurando la peculiaridad de cada excluido, de acuerdo a circunstancias concretas que va viviendo (expulsión de la escuela, de las relaciones familiares, de la vivienda, de la salud, del empleo, etc.). Estas carencias o dificultades para el desarrollo de una vida personal y social plena no se presentan con carácter meramente acumulativo o yuxtapuesto en un proceso de exclusión, sino que actúan con un efecto mutuamente reforzador.



Partimos del hecho de que la exclusión individual no tiene por qué ser un estadio definitivo y que es posible hacer recorridos en dirección contraria, trabajando lo que denominamos "itinerarios de integración". Esto implica **considerar a las personas como protagonistas de un proceso educativo de desarrollo y cambio social**, a partir de un buen análisis, un diagnóstico social y un plan individualizado de trabajo social que exige un seguimiento cercano en un proceso que no suele presentarse lineal sino con avances y retrocesos.



El punto de partida necesario para posibilitar y rentabilizar intervenciones que utilicen estrategias para la participación activa del usuario es lo que podemos llamar **una relación de alianza para el cambio**, relación entre profesionales y usuarios que constituye el soporte desde el que se construye la intervención. Cada persona debe considerarse con capacidades para participar como protagonista de su propio proceso de cambio y desarrollo personal. Desde esta concepción se establecerán **los acuerdos de participación**, que en el caso del I.M.I. se plasma documentalmente en el "Contrato de Integración".

La relación contractual que acompaña el contrato de integración ya aparece descrita en "El caso social individual", donde Mary Richmon preconiza "un plan de colaboración y un programa de participación" y afirma con fuerza que "el éxito de todo tratamiento social tiene como piedra de toque la parte activa tomada por cada uno de los interesados, en la medida de sus capacidades, en la consecución del resultado deseado" y añade "es peligrosamente fácil para el trabajador social asumir un papel en definitiva egoísta y autócrata, de colocarse en primer lugar, en primer plano, por medio de acciones, que aparentemente desinteresadas, obligan a su cliente a arrinconarse en el papel pasivo de obligado".

Desde esta lógica pedagógica, que corresponde a la cultura profesional del trabajador social, se concibe el contrato de integración en el I.M.I. Tiene sus referencias más cercanas en el contrato de inserción del R.M.I. francés, donde "la forma jurídica de contrato no está al servicio de la determinación precisa de obligaciones y de deberes de las diferentes partes, sino que corresponde a un marco general que procura buscar soluciones a la crisis del vínculo social".

Reunidos de una parte _____ en su propio nombre o representación de su familia, y de otra el representante del Centro de Servicios Sociales de _____

ACUERDAN:

1. Que las causas y circunstancias por las que se incorporan al Programa I.M.I. son las siguientes:
2. Que en el plazo de los próximos meses las acciones que realizarán para mejorar su situación económica y social serán las que a continuación se expresan:
3. Para el apoyo y seguimiento de las obligaciones contraídas por ambas partes del Centro de Servicios Sociales designa al Trabajador Social _____
4. Volver a analizar conjuntamente la situación de la persona o familia y el desarrollo de las acciones acordadas anteriormente en el plazo de _____ meses, con el fin de establecer un nuevo Contrato de Integración, modificarlo o suspenderlo de acuerdo a lo establecido en el Decreto 73/1990 y 80/90.

En _____, a _____ de _____ de 1.99

Por parte de la familia o persona perceptora: _____

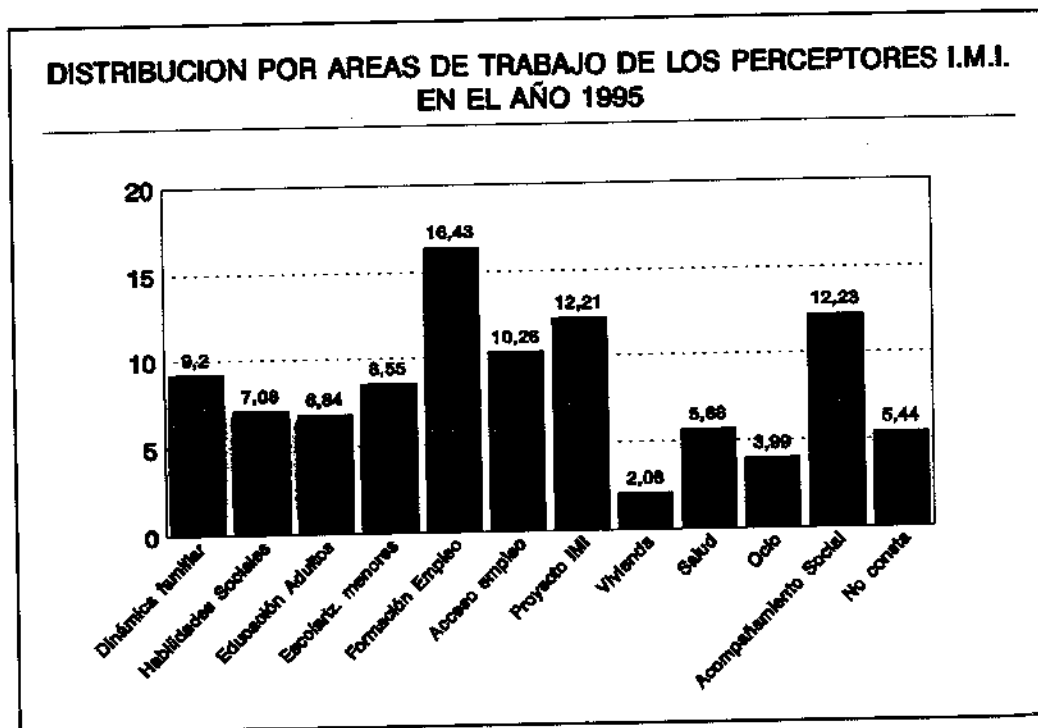
Por parte del Centro de Servicios Sociales: _____

Por la persona o familia perceptora, _____

Por el Centro de Servicios Sociales, _____

Los trabajadores/as sociales tienen una influencia limitada sobre la oferta de inserción, pero juegan, en cambio, un papel central en la elaboración de los contratos. Veamos ahora algunas consideraciones metodológicas que debemos tener presentes a la hora de elaborar y dotar de contenido al Contrato de Integración.

- * El Contrato refleja, en un marco temporal determinado, aquellos compromisos relativos a acciones sobre las que se articula el proceso de integración, acciones que responden a objetivos incluidos en el diseño de intervención.
- * El Contrato es un instrumento para dirigir la acción desde la participación del usuario. Los sucesivos contratos que se puedan firmar irán encadenando actividades para conformar un proceso que es continuo.
- * No podemos convertir los contratos en una enumeración exhaustiva de los objetivos específicos contemplados en el diseño de intervención, ni en una retahíla de actividades sin orden y sin sentido de la oportunidad y de la adaptación. Es necesario priorizar y condicionar unas actividades a la realización de otras. Lo realmente importante es ir generando conciencia de avance y mejora a través de la consecución ordenada y racional de pequeños objetivos.



- * Necesidad de concreción y operatividad. No podemos plasmar acuerdos que se muevan en la indefinición y en la ambigüedad.
- * Los compromisos plasmados deben ser posibles. El usuario debe estar en disposición de asumirlos.
- * Debemos intentar posibilitar un contexto y una relación en los que el usuario pueda verbalizar sus propias propuestas y actividades, de forma que desde el principio, en la elaboración del proceso, podamos reforzar el protagonismo que se necesita.
- * El Contrato no debe ser un fin en sí mismo, sino un instrumento facilitador de la participación.

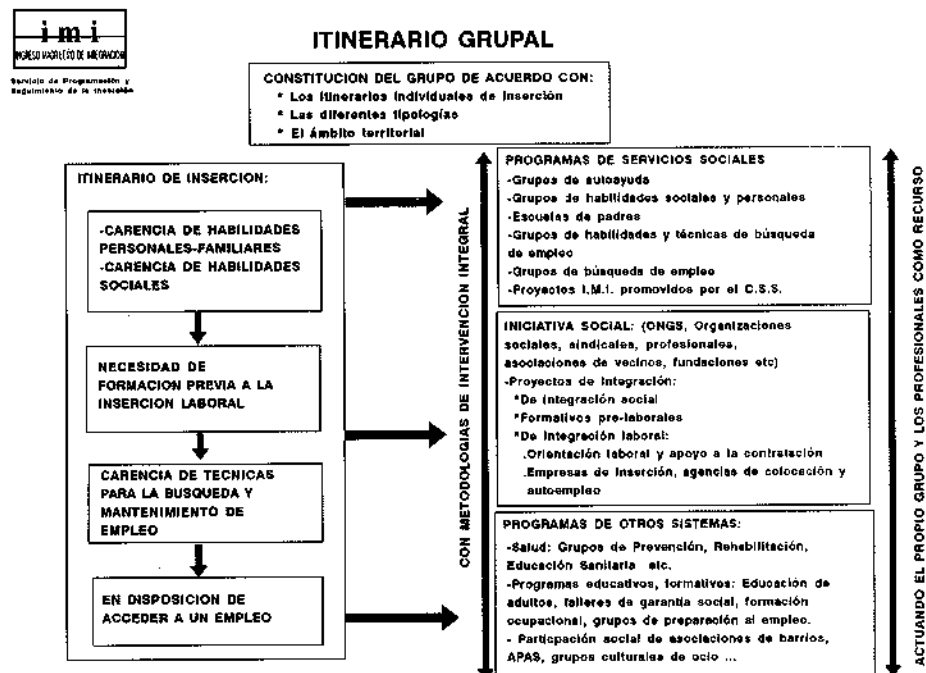
Evidentemente, la intervención social y el uso de los Contratos de Integración, estará condicionada por la existencia, accesibilidad y adecuación de los recursos necesarios en las distintas áreas; la organización, estructura de los Centros de Servicios Sociales y la experiencia, actitudes y bagaje técnico de sus profesionales y finalmente por la accesibilidad y coordinación con otros dispositivos de atención especializada en el marco local de intervención.

| | NÚMERO DE FAMILIAS | SEGUIM. ADM.TVO. | SGRO. SOCIAL BASICO | TRATAMIENTO SOCIAL INTENSIVO | ACCESO OTROS SERVIC. | NO CONSTA | TOTAL |
|------------------------------|--------------------|------------------|---------------------|------------------------------|----------------------|-------------|-------------|
| MADRID CAPITAL | 4.382 | 4,88 | 63,31 | 24,26 | 3,83 | 3,72 | 100% |
| CORONA METROPOLITANA | | | | | | | |
| * Norte | 83 | 2,41 | 46,99 | 48,19 | 1,20 | 1,21 | 100% |
| * Este | 179 | 3,91 | 45,25 | 44,13 | 4,47 | 2,24 | 100% |
| * Sur | 587 | 4,60 | 31,34 | 55,71 | 3,58 | 4,77 | 100% |
| * Oeste | 20 | 0,00 | 75,00 | 20,00 | 5,00 | 0,00 | 100% |
| SUBTOTAL | 869 | 4,14 | 36,71 | 51,78 | 3,57 | 3,80 | 100% |
| MUNICIPIOS NO METROPOLITANOS | 514 | 3,69 | 64,59 | 27,04 | 1,75 | 2,92 | 100% |
| TOTAL | 5.765 | 4,66 | 59,41 | 28,66 | 3,61 | 3,66 | 100% |

(*) El análisis de datos de la información recogida en el I.M.I. refleja un paralelismo entre la aplicación del trabajo social intensivo, el área territorial y los resultados de inserción.

3.2. La dinámica grupal en el trabajo social

El trabajo social a nivel individual va conformando grupos de personas con las mismas necesidades de intervención a la hora de avanzar en sus itinerarios de integración. Será el momento idóneo para aplicar una metodología de trabajo en grupo, a realizar directamente por los profesionales del Centro de Servicios Sociales o complementariamente por otros dispositivos profesionales especializados o de la iniciativa social.



Los trabajadores/as sociales del Centro de Servicios Sociales del distrito Puente de Vallecas de Madrid, se plantearon en los años 1991-1992, incorporar una dinámica grupal en su trabajo con perceptores del Ingreso Madrileño de Integración. Su objetivo prioritario era favorecer la participación a través de centros de interés colectivos (el Programa IMI; los recursos del barrio; temas de interés general en relación a hábitos higiénicos, alimentación, planificación familiar, etc.) que les permitiera trascender la experiencia individual del "problema" y aprender que hay opiniones y aportaciones propias que tienen utilidad para los demás.

Los resultados fueron altamente positivos, tanto para los profesionales (treinta, entre trabajadores/as sociales y educadores/as), como para la población IMI participante (en torno a 750 personas):

"He encontrado gente con capacidad en contra de lo que me imaginaba"
 "He pasado ratos tranquilos en lugar de estar en casa con los nervios"

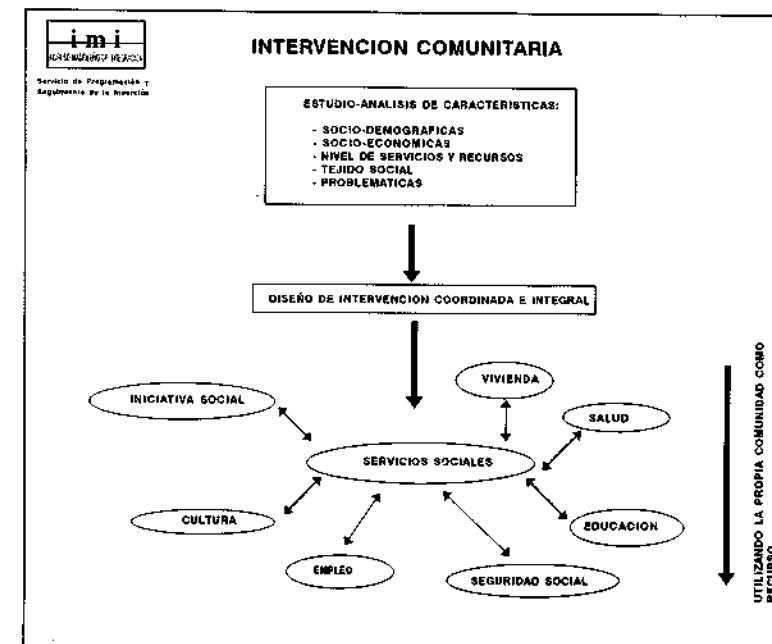
"No debería ser la última vez que nos viéramos"

3.3. La dimensión local de la integración: el desarrollo social local

La definición de las estrategias frente a la exclusión hay que situarlas en el marco específico de cada sociedad, porque las características, recursos reglas del juego de unas y otras son diversos. En esta misma lógica, "lo local", será el espacio idóneo desde donde abordar la integración.

Asimismo, cualquier estrategia de integración que se limite al marco de competencias de los servicios sociales quedará muy limitada. Es imprescindible desarrollar la "interdepartamentalidad" y articular los diversos dispositivos (rentas, actuaciones plurales de inserción, proyectos de integración, empresas de inserción, etc.) entre sí y con el desarrollo local.

Los servicios sociales conocen a las personas afectadas por la exclusión, cuantitativa y cualitativamente, pueden identificar sus necesidades, diagnosticar los focos de exclusión de su territorio y dinamizar estrategias de intervención que se concreten en acciones claves de integración desde la educación, la salud, el empleo, la vivienda, y siempre reforzando los procesos de vertebración social y solidaridad ciudadana. No se trata de acciones en paralelo sino integradas en Planes concretos de Desarrollo Social Local.



A modo de síntesis, enumeraremos algunas de las líneas de actuación que los servicios sociales podrán desarrollar, coordinadamente con los demás sistemas, en torno a los ejes claves en el binomio exclusión-integración:

La Educación(*): "El fracaso escolar, el abandono prematuro de los estudios y la escasa continuidad en ciclos medios y superiores, son fenómenos que afectan especialmente a los grupos sociales excluidos y que suponen elementos de primer orden en la reproducción de la desigualdad social extrema".

- Detección y tratamiento de problemas del entorno familiar que faciliten el fracaso escolar.
- Participación en la creación de alternativas educativas, no regladas, ante situaciones definitivas de fracaso escolar.
- Reconsideración del modelo de integración en la escuela de minorías étnicas.
- Campañas de sensibilización de educación de adultos.
- Seguimiento de los centros escolares con mayor presencia de población excluida.

El empleo(*): "La forma más visible de integración es sin duda el empleo. Si tienes empleo con contrato y alta en Seguridad Social eres un auténtico ciudadano; si no, sólo parcialmente ciudadano".

- Dinamización de un tejido social productivo que favorezca el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico.
- Detección de las necesidades formativas y de empleo de la población excluida.
- Promoción, con la iniciativa social, de proyectos laborales que faciliten la incorporación de la población excluida al mercado laboral.

La Vivienda(*): "La forma más brutal de exclusión es carecer de un techo donde vivir. La vivienda facilita la integración en la escalera, el bloque, el barrio, la vecindad, el pueblo y la ciudad. Si tienes una vivienda correcta, digna, ya has resuelto casi el 50% de tu integración social".

- Promoviendo alternativas de alojamiento para las personas y familias en exclusión, que lo necesiten.

- Realojamiento de poblados chabolistas, si los hubiere.
- Propuesta de mecanismos que operativicen una cuota de vivienda pública, en el municipio para los colectivos excluidos.

La Salud(*): "La integración producida en el sistema sanitario, no significa un nivel de integración a la salud. Los indicadores de morbilidad y mortalidad, la esperanza de vida, todavía son demasiado precarios para algunos grupos sociales excluidos. La exclusión deja marcas en el cuerpo".

- Sensibilización a la población excluida en la utilización de programas socio-sanitarios básicos, vacunaciones, planificación familiar, etc.
- Coordinación de las prestaciones básicas de servicios sociales (ayuda a domicilio, apoyo familiar, etc.) con los dispositivos de salud (enfoque biopsicosocial).
- Participación en los diagnósticos socio-sanitarios locales.

La Sociedad()**: "Las dinámicas sociales contra la exclusión exigen la interacción entre las instituciones públicas, los participantes sociales y las asociaciones comunitarias. La solidaridad es un factor necesario de la integración social. A través de la solidaridad, conjunto de derechos y deberes recíprocos, se define el sentimiento de pertenencia social".

- Revitalizar y participar en el tejido social de la zona.
- Implicar a la sociedad civil local, a través de sus entidades ciudadanas, en las respuestas contra la exclusión y para la integración.
- Crear cauces para la participación de la iniciativa social en las estrategias de integración local, desde una lógica de colaboración, cooperación y complementariedad.

Estas líneas generales de actuación, podrían incorporarse a un plan local de lucha contra la exclusión.

*) Volumen 3 del I.M.I. "La exclusión", 1992

(**) RENES AYALA, Victor. "Luchar contra la pobreza hoy". Ediciones HOAC, 1993

4. LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN

Los Proyectos de Integración son uno de los dispositivos específicos que, con distintas denominaciones, presentan los programas de rentas mínimas para dar contenido a la inserción. En cada una de las Comunidades Autónomas se desarrollan con unas peculiaridades específicas y bajo distintas denominaciones, proyectos de inserción, proyectos de integración, etc., pero con elementos comunes en relación al contenido (actividades de formación prelaboral con acompañamiento social), la población con la que trabajan (personas en situación de exclusión, principalmente jóvenes y mujeres) y el tipo de entidades que lo promocionan (organizaciones sociales sin ánimo de lucro).

Los Proyectos ya existían con anterioridad a la puesta en marcha de los programas de rentas mínimas, pero han recibido de estos un reconocimiento normativo, una articulación en una estrategia de integración territorial y una fuente de financiación más estable.

En la concepción del Ingreso Madrileño de Integración, como programa activo de lucha contra la exclusión, los Proyectos de Integración constituyen el tercer eje del programa junto con la prestación periódica y las prestaciones sociales, y se definen como "un conjunto de actividades organizadas, orientadas a la promoción personal y social por medio de la formación, las actividades ocupacionales, con seguimiento y apoyo social, gestionados por asociaciones y entidades privadas o públicas sin ánimo de lucro".

Si la integración es un proceso, un itinerario a recorrer, las herramientas necesarias para avanzar en ese itinerario pueden ser más eficaces dependiendo de cómo y desde dónde las apliques. La actuación de los servicios sociales públicos puede complementarse con actuaciones desde otros entornos que por su interés, conocimiento del colectivo (asociaciones expertas en trabajar con mujeres, personas sin hogar, personas con toxicomanías, etc.) o de la parcela de autonomía a trabajar (las habilidades personales, la formación ocupacional, el acceso al empleo, etc.), pueden enriquecer la intervención social.

Hasta la fecha se han aplicado 163 Proyectos IMI (1991-1996), en su mayoría dirigidos a mujeres jóvenes, minorías étnicas y población IMI en general, y han sido promovidos por setenta entidades sociales sin ánimo de lucro (ONGs, asociaciones de vecinos, organizaciones sindicales, organizaciones profesionales, etc.) y siete corporaciones locales (municipios del área metropolitana sur-este).

4.1. Claves para la buena marcha de los Proyectos

Desde esta experiencia de desarrollo de proyectos, con sus aciertos y errores, vamos a exponer lo que pueden ser claves para la buena marcha de los mismos.

1. La planificación: Los proyectos deben ser la respuesta a unas necesidades de inserción detectadas para un determinado colectivo o grupo de personas excluidas en un barrio o municipio determinado. El diagnóstico social de necesidades será compartido con los servicios sociales y otros agentes sociales implicados en el barrio. Si el origen del diseño del proyecto responde prioritariamente a unas ofertas de subvención, o a los intereses por la subsistencia de una determinada entidad, iniciaremos probablemente un camino de desencuentros difícil de reconducir.

La buena marcha de los Proyectos exige de los servicios sociales y la iniciativa social una postura abierta a compartir y una forma de estar presente en el desarrollo del barrio desde una cultura de participación.

En los primeros años de puesta en marcha de los proyectos, nos encontramos con un desconocimiento, cuando no enfrentamiento, entre las entidades sociales y los servicios sociales de la zona. Sin embargo, en la actualidad podemos decir que se ha producido un gran avance en este sentido; en convocatoria del año 1996, un X% eran conocidos previamente por los servicios sociales, siendo incluso en muchas ocasiones los dinamizadores de la presentación y contenidos del Proyecto.

"Hemos detectado en estos últimos tiempos mayor dinamismo de los servicios sociales en la preparación de los proyectos. Empezamos a cambiar el modelo de "Proyectos en función de las subvenciones" por "subvenciones en función de los Proyectos". Sin duda el proceso de estudio de la población, búsqueda de viabilidades laborales o sociales, fomento de la iniciativa social, planificación y diseño de actuaciones, etc., supone un importante avance cualitativo de los servicios sociales para los que el proceso de "creación" es, sin lugar a dudas, más costoso pero también más rico que el mero de "derivación".

2. La coordinación, Fundamentalmente entre los servicios sociales y las entidades sociales. Esta coordinación se aplicará en:

a. La selección de los participantes en el proyecto. Esta selección se verá favorecida si previamente se han determinado los perfiles más idóneos a los objetivos del proyecto, y exigirá un diagnóstico individualizado de los servicios sociales de acuerdo a los perfiles acordados.

El agobio de la demanda y la impotencia para responder a todas las necesidades individuales planteadas, la tensión generada por situaciones de cronicidad o dificultad para la intervención y la presión institucional para dar respuestas tanto a itinerarios de difícil autonomía como a la iniciación rápida del proyecto, provocan a veces un verdadero desajuste entre la oferta de intervención y las expectativas, aptitudes y actitudes de los participantes.

b. La implicación de los trabajadores/as sociales en el día a día de la ejecución del proyecto. Esta implicación debe ser "visible" tanto por parte de los trabajadores/as sociales de los servicios sociales generales como de los trabajadores/as sociales, si los hubiere, de la entidad social promotora del proyecto.

Para que el proyecto sea vivido por los participantes como prórroga o ampliación de ese marco relacional establecido en el Contrato de Integración acordado con los servicios sociales, el trabajador social encargado de su seguimiento individual debe estar presente físicamente en determinados espacios semanales de convivencia (en asambleas, en el desarrollo de actividades ocupacionales, etc.) y no sólo en las aperturas o clausuras formales del proyecto.

Esto significa que la visión del proyecto por los trabajadores/as sociales del Centro de Servicios Sociales no puede ser desde una lógica de "descarga de trabajo" o "liberación". Al contrario, la experiencia nos dice que el éxito en los resultados de inserción conseguidos por los proyectos tienen mucho que ver con la calidad alcanzada en la coordinación servicios sociales-proyecto.

3. El seguimiento. Los evaluadores externos de Proyectos IMI han destacado la importancia que en la evolución de los mismos ha tenido el modelo de seguimiento de Proyectos realizado desde la Administración regional.

Así Rodríguez Cabrero⁸ dice que "en lo referente a la cooperación de las ONGs en los Proyectos, la coordinación se ha desarrollado y fomentado inicialmente desde arriba intentando cambiar una relación instrumental por otra de colaboración, tratando de evaluar no sólo los gastos de los Proyectos (nivel burocrático), sino sobre todo el trabajo, haciendo evaluaciones del trabajo conjunto in situ e intentando que la cultura de intervención sea de cooperación y no de dependencia de las ONGs de la Administración, de reivindicación y movilización y no sólo de gestión de los proyectos.

La dotación de una estructura específica en el Servicio gestor del Programa (dos trabajadores/as sociales para el trabajo técnico, descargados de la tarea del control del gasto por un personal administrativo) ha facilitado este modelo de seguimiento no burocrático, sino de asesoramiento y acompañamiento, sin interferencias perversas de lo económico en lo social.

¿En qué consiste este seguimiento?

-Visitan in situ los Proyectos una media de tres veces por temporada, con una dedicación media de cinco horas por visita, en las que analizan el proceso y comparten actividades con los profesionales y los propios participantes. Así, pueden poner "caras" al frío listado de nombres que aparecen en la ficha de evaluación del Proyecto.

- Fomentan reuniones con los servicios sociales para analizar y mejorar la calidad de la coordinación, ayudando a superar dificultades de relación que surgen en el día a día.

- Se promueven grupos de trabajo con los responsables de las entidades sociales para reflexionar sobre sus experiencias, metodologías de trabajo, preocupaciones en torno a fenómenos sociales que puedan incidir en la exclusión, etc. Con este objeto se han realizado a lo largo de estos años grupos de trabajo sobre la mujer, actitudes ante el empleo, jóvenes excluidos, minorías gitanas, agencias de colocación, etc. Del grupo de trabajo de empleo surgió el documento "Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico" que está siendo fundamental en lo que puede ser el desarrollo a nivel estatal y regional de las empresas de inserción.

- Foro de proyectos: son el espacio para el debate, la transmisión viva y directa de experiencias, la solidaridad entre proyectos y la tutoría y ayuda de unos sobre otros.

Una vez al trimestre, todas las asociaciones promotoras de Proyectos y servicios sociales de los municipios o distritos donde se realizan (lo que supone en torno a 70 personas), son convocadas un día para dedicar tres o cuatro horas a hablar libremente sobre el tema que más preocupa o de mayor interés para la integración en el momento: la actitud ante el empleo, las dificultades de la mujer sola con cargas familiares, el simulacro de empresa como fórmula para mejorar hábitos, la ruptura de dependencias y falsos paternalismos, etc. No hay limitaciones a la participación, sólo una introducción al tema por parte del grupo de trabajo que ha estudiado más en profundidad.

Los foros favorecen la coordinación horizontal, la cooperación entre unos y otros: "¿por qué no nos vemos un día y me enseñas cómo trabajas tú los hábitos?", "¿por qué no complementamos tu proyecto de jardinería con mi bolsa de empleo?". La procedencia de movimiento ciudadano más reivindicativo de algunas de las asociaciones presentes facilita este marco asambleario de participación. No obstante, el peligro a la participación pasiva, fruto de las tradicionales relaciones formalistas entre la Administración y la iniciativa social, es una tendencia que puede aparecer y que entre todos hay que controlar.

4. Actitudes flexibles a la innovación. El rigor y la seriedad en el diseño y aplicación de Proyectos no debe significar la cronificación en fórmulas de trabajo más seguras y conservadoras. Apostamos por la creatividad en la búsqueda de nuevas alternativas de inserción, con la aceptación calculada del riesgo que conllevan, desde una perspectiva popperiana del error como estímulo de aprendizaje.

En nuestros proyectos siempre hemos incentivado la experimentación de nuevas fórmulas de trabajo:

- Los talleres formativos tradicionales se han convertido en espacios de "simulacros laborales", "autocandidaturas", donde la formación ocupacional es considerada no sólo un fin en sí misma sino un medio a través del cual se trabajan transversalmente los hábitos, actitudes, disciplina, imagen, autoestima y todos aquellos aspectos personales que van a

influir en los procesos individuales de autonomía. Se trata de una formación "a la carta" de las necesidades y características del grupo.

- Se ha potenciado el salto de la formación a la economía productiva con las empresas de inserción. Entidades sociales, plurales en su procedencia (asociaciones de vecinos, asociaciones de mujeres provenientes de la animación socio-cultural, asociaciones religiosas, profesionales, organizaciones sindicales, etc.) están apostando fuerte por el desarrollo de un tejido social productivo que dé respuestas operativas a la "integración por el empleo".

- Se prueban nuevas fórmulas y espacios para abordar la integración de los más excluidos. La Asociación Realidades, formada por cinco trabajadores/as sociales, avanza, a pesar de todas las dificultades encontradas, en demostrar la idoneidad de un nuevo espacio no religioso o institucional para aplicar un trabajo social intensivo, acompañando el itinerario de integración de uno de los colectivos más excluidos como es el denominado "personas sin hogar".

5. La no interferencia de directrices políticas en la valoración y aplicación de los Proyectos. Las prioridades, contenidos y decisiones serán consecuencia del diagnóstico social local y/o regional, de acuerdo a los estudios e informes de la evaluación permanente de los programas y de las estrategias de integración que técnicamente se consideran más adecuadas en cada momento. La incorporación de criterios políticos, más allá de las limitaciones presupuestarias o exigencias de la legislación de las políticas sociales aprobadas, imposibilitaría el modelo de trabajo aquí descrito.

4.2. El trabajo social de Proyectos

En el análisis de los Proyectos IMI 1991-1992⁹, se aporta una nueva dimensión para el trabajo social. Es el "trabajo social de Proyectos", que no entra como evolución individual, grupal y comunitaria hacia el trabajo social clásico, sino que es una alternativa al trabajo en el despacho o consulta.

Su principal característica es que permite un trabajo social intensivo, lo cual está muy relacionado con las variables "espacio", "tiempo" y "acompañamiento social", que podemos agrupar en la denominación "entorno proyecto" como espacio complementario al "entorno consulta"; que llamaremos al que se realiza en un despacho (Centro de Servicios Sociales, institución, etc.).

El entorno proyecto presenta las siguientes ventajas para la aplicación del trabajo social:

- **Favorece una relación más horizontal**, en un espacio abierto y flexible, donde el centro de interés no está en el "problema" sino en la actividad (aprender cocina,

jardinería, encuadernación, etc.). En el Centro de Servicios Sociales la relación es más vertical; allí se va "a pedir algo" (la beca de guardería, la pensión, etc.) o "a mantener" lo que reciben (el trabajador social es la figura omnipotente que decide si se prorroga o extingue el IMI).

- **Permite estar mucho tiempo con los participantes.** En los proyectos se convive tres o cuatro horas diarias, lo que permite unas relaciones personales que posibilitan un mejor conocimiento profesional de los sentimientos, actitudes, aptitudes, miedos, carencias y sobre todo, posibilidades potencialidades que toda persona tiene para poder cambiar o mejorar su situación. Las respuestas se producen de forma inmediata a la detección del problema o dificultad. En el entorno consulta, la intervención social sufre la presión del "tiempo" que la organización de un Centro de Servicios Sociales exige.

- **El "entorno proyecto" favorece la aplicación de una metodología de "trabajo de grupo"** que refuerza la metodología de trabajo individual de casos. Los avances y retrocesos se viven en referencia al grupo de iguales, y las indicaciones de este entorno al cumplimiento de pautas de conducta acordadas (horarios de llegada, reparto de tareas, cuidado de imagen, etc.) son mucho más eficaces que la insistencia del profesional a nivel individual.

El espacio del "entorno proyecto" **favorece un marco de relaciones y afectividad entre los propios participantes** que sirve de contrapunto a la dureza de la cotidianidad. Esta es una dimensión del "entorno proyecto" que se desarrolla sobre todo en los grupos de mujeres. Los profesionales del proyecto estarán alerta para que esta "felicidad virtual" no sea generadora de dependencias sino instrumento de avance en los procesos de autonomía y de transformación de la realidad.

No quisiéramos que con este análisis se sacara una conclusión de descalificación del "entorno consulta". Al contrario, queremos dejar claro que ambos entornos son necesarios y complementarios. La valoración profesional será la que determine "a la carta" la idoneidad de su utilización, dependiendo de las áreas a trabajar y siempre en una concepción integral de lo que supone cada itinerario individual de integración.

Si esto es así, y el trabajo social encuentra estas ventajas para sus objetivos, nos surge la siguiente reflexión: ¿cómo es posible que de los 155 profesionales que en el año 1995 han participado en la realización de 43 proyectos de integración, sólo 22, es decir el 14,2% son asistentes sociales o diplomados en trabajo social?

"La deseable incorporación de voluntarios a los proyectos, generadora de tejido social y promotora de la acción voluntaria, no debe ser sustitutiva, sino complementaria de la necesaria actividad profesional con la que poder garantizar una adecuada calidad técnica".¹⁰

4.3. Los Proyectos de Integración por tipologías de intervención

La clasificación de Proyectos que a continuación presentamos, (integración social, formativos prelaborales, preparación laboral y apoyo a la contratación, laborales) es una clasificación funcional que no va más allá de señalar el área en que se centran, prioritariamente, los objetivos de intervención. Pero además, y queremos insistir en ello, todos los proyectos trabajan de forma transversal y participativa la diversidad de aspectos carenciales que dificultan los procesos de integración.

4.3.1. Proyectos de integración social

Su objetivo prioritario es trabajar intensivamente los aspectos básicos del desarrollo personal, entorno familiar y social (habilidades, relaciones, autoestima, relaciones afectivas, comunicación, etc.).

Suelen realizarse con los grupos que presentan la exclusión más severa, personas sin hogar, minorías étnicas, inmigración económica, etc. y, en general colectivos con problemáticas graves de integración social.

4.3.2. Proyectos formativos prelaborales

El objeto central del proyecto es la formación en una actividad ocupacional o profesional (jardinería, hostelería, encuadernación, carpintería, etc.) que las características de los IMIs permita y en las que el mercado tenga "huecos". Con el aprendizaje de la profesión se trabaja transversalmente todos aquellos aspectos de la persona que les permitan una completa integración personal, social y laboral. Además se buscan salidas laborales que intentan garantizar la colocación al final del proceso.

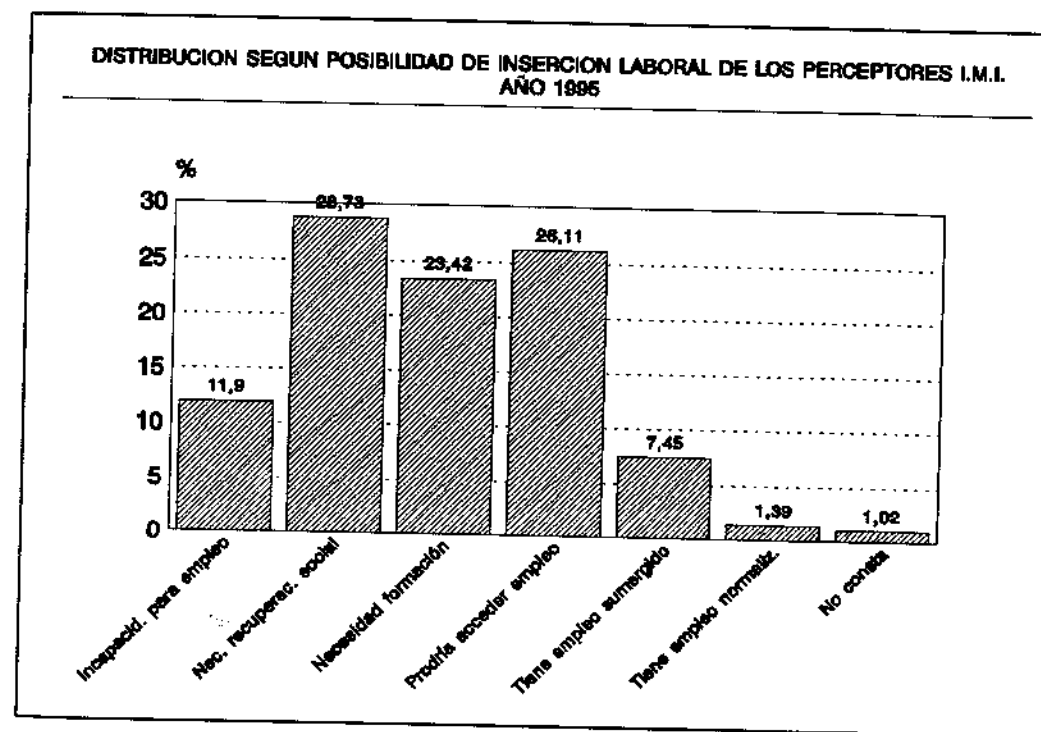
4.3.3. Proyectos de orientación laboral y apoyo a la contratación

En el camino entre los laborales y los formativos prelaborales. De forma grupal pero con una atención individualizada, se trabajan las estrategias precisas para la búsqueda de empleo, sus deseos, posibilidades y realidades de inserción, se diseña un itinerario personalizado en el que se incluye la elaboración de su propia autocandidatura. De manera transversal y utilizando el gran autoapoyo que produce el grupo, se analizan los impedimentos que dificultan la búsqueda (menores a cargo, falta de autoestima, edad, dependencias, etc.) y se toman decisiones para solventarlas.

4.3.4. Proyectos laborales

La forma más visible de integración social es, sin duda, el empleo. Una persona en una sociedad moderna es considerada en función de lo que hace, en función de lo que produce. Por eso, debemos hacer un gran esfuerzo para integrar también laboralmente a aquellos excluidos cuyas capacidades personales, desarrolladas o potenciales, se lo permitan.

Estamos hablando, con datos de la Comunidad de Madrid, de un 60% de la población perceptora del I.M.I., no incluyendo a aquellos que previamente a su inserción laboral necesitarían un proceso de recuperación social de mayor o menor intensidad.



Como consecuencia de estos datos y en la necesidad de mejorar los dispositivos de integración por el empleo, nos propusimos desarrollar un tejido productivo capaz de ofrecer oportunidades de trabajo a los excluidos. Así surgen los Proyectos Laborales, que se desarrollan en las diferentes dimensiones del mercado de trabajo:

- **"Bolsas de empleo" o "agencias de colocación" para desfavorecidos.** Trabajan específicamente la incorporación al mercado de trabajo. Los candidatos son derivados por los servicios sociales generales, de acuerdo a un perfil ocupacional y de

evolución personal que se garantiza con un previo diagnóstico socio-laboral en el que se analiza tanto su historia laboral como las expectativas y actitudes ante el empleo. El proyecto cuenta, como aportación básica, con un comercial cuyo trabajo es localizar "huecos" en el mercado para la población excluida. A su vez, y a instancias de los propios servicios sociales, este tipo de proyectos elaboran la devolución de la información de las gestiones y resultados obtenidos por cada perceptor en la búsqueda de empleo.

Las entidades pioneras en desarrollar en Madrid bolsas de empleo para desfavorecidos han sido Cáritas Madrid, la asociación profesional Madrid Activa y la Asociación de Vecinos de Fontarrón del distrito Puente de Vallecas. Cada una ha utilizado para la prospección empresarial sus mejores activos. Cáritas, su prestigio institucional; Madrid Activa, su experiencia en gestión comercial y empresarial y la Asociación de Vecinos de Fontarrón, sus "recursos humanos".

- **Autoempleo.** Principalmente dirigido a dignificar y a hacer emerger a la legalidad actividades marginales. Nos estamos refiriendo a aquellas actividades que se pueden enmarcar en la denominación de "empleos de exclusión" (venta ambulante, recogida de chatarra, limpiezas sumergidas, etc.).

El ejemplo más significativo está en el proyecto que viene realizando el Secretariado General Gitano con población chabolista de la Comunidad de Madrid y, cuyo objetivo es obtener la concesión legal de puestos de venta ambulante en los diferentes "mercadillos" existentes en la Comunidad de Madrid. **Las empresas de inserción.** Constituyen la mayor novedad aportada por el Programa IMI para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico:

"Un intento de aunar lo económico y lo social en el mismo núcleo de la producción, una obra de ingeniería social pensada para las personas, un arte que respeta las exigencias de la concurrencia y busca la solidaridad, una vía de inserción por lo económico".¹¹

¿Qué son las empresas de inserción?

* Son estructuras económicas productivas que forman parte de la economía social, funcionan dentro de los mecanismos normales del mercado público y privado, adoptando las diferentes fórmulas jurídicas previstas en la ley, como la sociedad limitada, sociedad anónima, etc.

* Su especificidad radica en que acogen como trabajadores/as asalariados a personas que por sus características personales o por la situación en que se encuentran difícilmente accederían a un puesto de trabajo: mujeres solas con cargas familiares, jóvenes expulsados del sistema educativo, parados de larga duración, miembros de minorías étnicas, los que no tienen domicilio fijo, ex-toxicómanos en rehabilitación, etc., y cualquier otro colectivo que por determinadas circunstancias se encuentra en situación de marginación social.

| DENOMINACIÓN | ENTIDAD PROMOTORA | RAMA DE ACTIVIDAD | DIMENSIÓN TERRITORIAL O POR COLECTIVOS | PRESENCIA DE T. S. EN LA ENTIDAD |
|-------------------------------|--|--|--|----------------------------------|
| ASMUM | Asociación de Mujeres Caleidoscopio | Servicios múltiples (catering, limpiezas, comedor, cocina, etc.) | Local/mujeres | Si |
| ACNOVEN, S. L. | Asociación Cultural Norte Joven | (electricidad, fontanería, albanilería básica) | Jóvenes | Si |
| PROYECTO DE RECICLADO Y MEDIO | Asociación Candelita | Reciclado y mdio ambiente | Distrito/Jóvenes | No |
| PROYECTO DE RECICLADO Y MEDIO | Cáritas Diocesana de Alcalá de Henares | Reciclado y mdio ambiente | Local/Tramontanos | Si |
| PROYECTO DE RECICLADO Y MEDIO | Asociación de Vecinos de Fontarrón | Reciclado y mdio ambiente | Barrio/Jóvenes | No |
| PROYECTO DE RECICLADO Y MEDIO | Asociación de Mujeres Opañel | Reciclado y mdio ambiente | Distrito/IMIs | Si |
| PROYECTO DE RECICLADO Y MEDIO | FAIS (Fundación para el apoyo a la integración social) | Reciclado y mdio ambiente | Local/ distrito/ jóvenes | No |
| IROKO, S. L. | Asociación La Calle | Carpintería, ebanistería | Distrito/Jóvenes | Si |
| PAPELERIA CEPA | Colectivo de educación permanente de adultos | Papelería, (comercialización) carpentería | Distrito/ mujeres | No |
| ALTEA, S. L. | Asociación Candelita | Limpiezas | Distrito/mujeres | No |
| SENAGEL, S. L. | Ayuntamiento de Leganés | Servicios varios (limpiezas, bar, fienda) | Local/mujeres | |
| ARCO IRIS | Asociación Arco Iris | Fotocopistería | Local / reclusas | No |

* Son intensivas en mano de obra y desarrollan su actividad, prioritariamente, en el sector servicios, hostelería, limpieza, etc. y, sobre todo, en áreas relacionadas con el reciclado y medio ambiente.

* Están promovidas por personas con una gran motivación e implicación social, dinámicas e innovadoras, auténticos empresarios sociales que paradójicamente provienen de las entidades ciudadanas.

* Garantizan un acompañamiento social para los trabajadores/as en inserción, para que puedan ir superando aquellas dificultades que les limita su autonomía personal e incorporación plena en el mercado laboral. El "arte" de las empresas de inserción radica en saber utilizar las condiciones, exigencias y relaciones que un trabajo asalariado impone, como mecanismo de inserción.

Las empresas de inserción deben ser entendidas dentro del proceso más amplio de transformación de las políticas sociales en Europa: unas políticas sociales cada vez más orientadas por la lógica de la integración social, más volcadas en las políticas activas frente a las pasivas, y con un acento especial en la atención al capital humano y a su recualificación a todos los niveles.

(* El 45,4% de las Empresas de Inserción han contado con una trabajadora social en su promoción.

El desarrollo de las empresas de inserción, como empresas económica y socialmente rentables, están pendientes de un marco legal de reconocimiento que compense "el sobrecoste económico de lo social". En este sentido, en noviembre de 1995 se aprobó en el Parlamento español, a iniciativa del Partido Socialista, una Proposición no de Ley sobre regulación de las empresas de inserción. En la actualidad todavía está pendiente su desarrollo.

4.4. Las empresas de inserción y el trabajo social

Las empresas de inserción, así concebidas, aparecen insertas dentro de una compleja estrategia social territorial y económica orientada al objetivo de una sociedad más integrada, por lo que el trabajo social no puede quedar ajeno a estas iniciativas, sino que debe implicarse activamente en su desarrollo:

- Dinamizando un tejido social productivo, desde una perspectiva de desarrollo social local.
- Facilitando los mecanismos de acompañamiento social desde las instituciones y centros de trabajo.

- Siendo protagonista activo en las propias estructuras de inserción, aportando su profesionalidad y especialización en temas sociales. El trabajo en sí mismo no asegura la inserción. El contenido, las condiciones y el acompañamiento en el proceso de incorporación, harán que el trabajo se viva como realización personal o nueva frustración.

Se impone la figura del "empresario social" para dar viabilidad a los proyectos laborales, lo que exige que los profesionales de lo social deban acercarse a la gestión económica, y los gestores y economistas deban recibir una gran formación en temas sociales. La profesión debe estar alerta y no perder el "tren" en el desarrollo de estas nuevas estrategias para la integración.

PROPUESTAS

* Reivindicar una identidad profesional que rompa con el modelo burocrático "trabajador/a social-gestor de prestaciones" y que esté más en línea con el modelo trabajador/a social-facilitador y acompañante de procesos de cambio. Los trabajadores/as sociales del futuro tienen que salir más de los despachos, estar más presentes en la sociedad donde desarrollan su trabajo.

* Los trabajadores/as sociales deben recuperar su mayor participación profesional en espacios fuera del ámbito del trabajo institucional de las Administraciones Públicas. La progresiva participación de la sociedad civil, a través de sus organizaciones sociales, en la aplicación subsidiaria de las políticas sociales, es una realidad a la que los trabajadores/as sociales tienen que incorporarse.

* La ampliación de los grupos de exclusión y las nuevas estrategias de integración exigen a los trabajadores/as sociales tener más presente en su trabajo el componente "empleo", que actúa tanto como factor "exclusógeno", como factor clave para la "integración". Para ello:

- Profundizará en los aspectos laborales, tanto en el diagnóstico social (vida laboral, actitudes ante el empleo, expectativas, frustraciones, etc.), como en el tratamiento a aplicar.

- Participará en el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico capaces de ofrecer oportunidades adaptadas de empleo para las personas excluidas (empresas de inserción, agencias de colocación, autoempleo, etc.), aportando su profesionalidad y especialización en temas sociales.

* Incorporar al curriculum de Diplomados en Trabajo Social, nuevos contenidos académicos en economía social, que les permita tener un protagonismo en el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico y empresariado social.

* Incorporar como objeto de conocimiento e investigación del trabajo social las estructuras de inserción por lo económico. Los avances que se produzcan en este terreno serán claves para mejorar los procesos de integración.

* Recuperar la figura del trabajador social como "agente de cambio" de un modelo de sociedad cuyas estructuras económicas y sociales encarnan la desigualdad social y la insolidaridad. Desde el conocimiento de la realidad social, la participación de los trabajadores/as sociales en el movimiento político, social, vecinal, profesional, sindical, etc., aportará alternativas para una sociedad más justa e integradora.

BIBLIOGRAFIA

- * AYUNTAMIENTO DE MADRID, *Trabajo Social con Grupos. Teoría y práctica en los Servicios Sociales Municipales*. Madrid, 1995.
- * AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M.:
 - *La Caña y el Pez*. Estudio sobre los salarios sociales de las Comunidades Autónomas. Fundación FOESSA, 1995.
 - *Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas*. Seminario La Pobreza en España. Fundación Argentaria. Madrid, 1994.
 - *El salario social de las Comunidades Autónomas*. V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000. Capítulo 9. Fundación FOESSA, 1994.
 - *Exclusión social y políticas de integración en la Comunidad de Madrid*. Revista Economía y Sociedad nº 12. Madrid, 1995.
- * AGUILAR, M.; CORRERA, C., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.: *Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el trabajo social*. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 1990.
- * ALPHANDERY, C.: *Les structures d'insertion par l'économique*. La documentation française. París, 1990.
- * AYALA, C.: *Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas*. Seminario La Pobreza en España. Fundación Argentaria. Madrid, 1995.
- * BOUQUET, B.; BARREYRE, J.Y.: *Del encantamiento a la implicación*. Informations Sociales, 1992. Traducción Manuel Aguilar.
- * COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco, 1993.

* COMUNIDAD DE MADRID:

- Ingreso Madrileño de Integración. *El Ingreso Madrileño de Integración* (Volumen 1). Consejería de Integración Social, 1991.
- Ingreso Madrileño de Integración. *La Integración* (Volumen 2). Consejería de Integración Social, 1991.
- Ingreso Madrileño de Integración. *La Exclusión* (Volumen 3). Consejería de Integración Social, 1991.
- Ingreso Madrileño de Integración. *Los excluidos y la protección social* (Volumen 4). Consejería de Integración Social, 1991.
- Ingreso Madrileño de Integración. *La exclusión social y la vivienda* (Volumen 5). Consejería de Integración Social, 1991.
- Ingreso Madrileño de Integración. *Primera Evaluación* (Volumen 6). Consejería de Integración Social, 1993.
- Ingreso Madrileño de Integración. *Los Proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos* (Volumen 7). Consejería de Integración Social, 1994.
- *El I.M.I. y el Contrato de Integración*. Circular IMI nº 2. Consejería de Integración Social, 1991.
- *Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico*. Consejería de Integración Social, 1995.
- *La contribución al empleo del Programa I.M.I.: Los Proyectos de Integración una perspectiva económica*. Investigación dirigida por Gregorio Rodríguez Cabrero. Consejería de Integración Social, 1995.
- *Actas Jornadas Internacionales sobre Empresas de Inserción*. Consejería de Integración Social. Madrid, 1995.
- *Memoria de Gestión I.M.I. 1995*. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1996.

- * EDISS: *Las condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Madrid*. Fundación Foessa, 1995.

* GOBIERNO VASCO-EUSKO JAURLARITZA:

- *La inserción a debate*. Documentos de Bienestar Social, nº 52. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz, 1993.
- *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza en Euskadi, 1988-1992*. Documentos de Bienestar Social, nº 50. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Vitoria-Gasteiz, 1993.
- *Contra la exclusión social*. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. San Sebastián, 1996.

- * GOIZUETA, I.: *Políticas contra la desigualdad*. Revista Alfoz. Madrid, 1991.

- * GONZALEZ ROYUELA, M.: *Itinerarios de la inserción*. Jornadas sobre la Inserción. Principado de Asturias. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Oviedo, 1994.

- * GROUPE IDHEES-EMPLEO Y DESARROLLO: *Transfer of experience*. Cambridge Policy Consultants. Cambridge, 1993.

- * LINARES MÁRQUEZ, E.: *Rentas mínimas en España, presente y futuro*. Cáritas española, 1995.

- * RENES, V.: *La economía social en los procesos de inserción sociolaboral*. Revista Madrid Acción nº 3. Comunidad de Madrid, 1992.

- * RENES, V.: *Luchar contra la pobreza hoy*. Ediciones HOAC. Madrid, 1993.

- * RICHMON, M.: *El caso social individual*. "El diagnóstico social. Textos seleccionados". Traducción Gaviria, M. y Berlín, B. Madrid, 1995.

- * RODRIGUEZ CABRERO, G.: *Agencias, instituciones y programas: interrelaciones y coordinación en la gestión de la exclusión social* para el Observatorio Europeo sobre Política de Exclusión Social (C.E.E.), 1993.

- * RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *La política social en España*. V Informe Sociológico sobre la situación en España. Fundación FOESSA, 1995.

- * SILVER, H.: *Exclusión Social y Solidaridad Social: tres paradigmas*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 113; 1994.

¹ AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M.: *La Caña y el Pez*. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas.

² Libro *La exclusión*, volumen 3 del Programa Ingreso Madrileño de Integración. Consejería de Integración Social, 1991

³ El incremento de los profesionales en el Ayuntamiento de Madrid para la aplicación del Programa I.M.I. fue reducido al año siguiente en un 50%

⁴ Aguilar, Laparra, Gaviria. *La Caña y el Pez*, estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas. Fundación Foessa, 1995.

⁵ BASS-CATALINA, F.: *Jornada de trabajo sobre inserción y contraprestación laboral*. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. San Sebastian, febrero 1996.

⁶ El último informe *Las condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Madrid*. Fundación Foessa, 1995.

⁷ *Los Proyectos IMI: comentarios teóricos y resultados prácticos*. Técnicos, trabajadores sociales, encargados del seguimiento de Proyectos IMI en la Consejería de Integración Social. 1993.

⁸ "Agencias, Instituciones y Programas: interrelaciones y coordinación en la gestión de la exclusión social, para el Observatorio europeo sobre política de exclusión social". Reproducido en el Volumen *Los Proyectos IMI* de las publicaciones del Programa Ingreso Madrileño de Integración.

⁹ AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M.: *Los Proyectos IMI: comentarios teóricos y resultados prácticos*. Volumen nº 7. Consejería de Integración Social, 1994.

¹⁰ Gregorio RODRIGUEZ CABRERO. *Los proyectos de integración: una perspectiva económica*. Investigación para la Consejería de Integración Social, 1995.

¹¹ Documento *Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico*. Consejería de Integración Social, 1994.

COMUNICACIONES OFICIALES A LA PONENCIA III

ÍNDICE

| | Página |
|--|--------|
| Argumentos de la comunicación | 3 |
| 1. Identificación de Servicios Sociales Comunitarios | 5 |
| 1.1. Los Servicios Sociales Comunitarios | 5 |
| 1.2. Los Servicios Sociales de Base | 8 |
| 1.2.1. Aproximación al ámbito funcional | 10 |
| 1.3. Características comunes y diferenciales | 15 |
| 2. Riesgos de flexibilizar el Plan Concertado | 18 |
| 3. La prestación técnica | 24 |
| 3.1. Necesidades y prestaciones sociales | 24 |
| 3.2. Necesidades atendidas en los Servicios Sociales de Base | 26 |
| 3.3. Recursos utilizados en los Servicios Sociales de Base | 28 |
| 3.4. La prestación de Trabajo Social | 30 |
| 4. Los Servicios Sociales Comunitarios en los procesos de marginación y exclusión social | 36 |
| 5. El Trabajo Social Comunitario en los Servicios Sociales de Base | 39 |

En la historia de los Servicios Sociales en España, tras el reconocimiento como Estado Social y de Derecho, la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales adquiere especial relevancia en los últimos quince años por la implantación y desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios.

Desde el Trabajo Social se ha contribuido notablemente a este hito histórico, tanto desde la elaboración teórica como desde la práctica profesional. Para corroborar esta afirmación vale con revisar la bibliografía generada por trabajadores sociales en este periodo y la documentación resultante de foros profesionales de reflexión, debate y análisis de experiencias.

La celebración de un congreso profesional es un momento idóneo para afrontar retos de futuro.

Por ello, más allá de insistir en las aportaciones del Trabajo Social a los Servicios Sociales Comunitarios, pretendo con esta comunicación:

1. Profundizar en la identificación de los Servicios Sociales Comunitarios y diferenciar los niveles prestacionales de los mismos

Esta identificación nos permitirá reconocer la diferente implantación de estructuras y equipamientos de la red de Servicios Sociales Comunitarios a lo largo de la geografía española, pudiendo afirmar que aun existiendo amplia cobertura en materia de Servicios Sociales de Base (el primer nivel), la red de Servicios Sociales Comunitarios está incompleta.

2. Señalar los riesgos de flexibilizar el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales con corporaciones locales

La apertura en la financiación a través de este plan a proyectos y equipamientos ajenos a la red de Servicios Sociales Comunitarios puede poner en riesgo la propia estructura de éstos, sobre todo considerando que la red está incompleta. Se impone, por tanto, la necesidad de completar ya con rigor la red de equipamientos de Servicios Sociales Comunitarios y dotarla de los recursos necesarios para garantizar y hacer efectivas, en el nivel más próximo a la comunidad, las prestaciones básicas del Sistema, en lugar de flexibilizar el Plan Concertado.

3. Mantener y reforzar la prevalencia en los Servicios Sociales de Base de la prestación técnica frente a la gestión de recursos económicos, para que los espectadores externos valoren la capacidad prestacional de estos servicios, ante algunas voces que se han prodigado en manifestar y quizás convencer de la innecesidad de completar la red de Servicios Sociales Comunitarios, aludiendo a la exclusiva capacidad de éstos en la gestión de recursos económicos.

4. Otra tesis defendida por desconocedores de los Servicios Sociales Comunitarios ha mantenido que los "salarios sociales" han dotado de contenido a los Servicios Sociales Comunitarios, impulsando a que éstos trabajasen por primera vez con la marginación y exclusión social. Cualquiera que conozca los Servicios Sociales, pero sobre todo los trabajadores sociales, sabe que la intervención con la marginación y exclusión ha sido y es fiel compañera de viaje de los Servicios Sociales Comunitarios desde el día de su nacimiento. Hay que recalcar, pues, que **los salarios sociales han demostrado no ser la panacea en la lucha contra la marginación y exclusión, reduciendo su capacidad a la de un instrumento más del Sistema Comunitarios,** que han visto ampliada su capacidad prestacional, pero que no han modificado ni un ápice su contenido.

5. La intervención comunitaria, función básica de los Servicios Sociales de Base, **se configura como pilar para prevenir procesos de marginación e inserción social.** Por ello conviene potenciar, todavía más si cabe, esta función técnica.

1. IDENTIFICACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

1.1. Los servicios sociales comunitarios.

La construcción del Sistema Público de Servicios Sociales requiere un complejo trayecto que va desde la gratiabilidad de una época hasta el derecho de los ciudadanos en la actualidad.

Los primeros y cruciales pasos de este recorrido han consistido en la delimitación conceptual de un marco de necesidades sociales, de prestaciones para su satisfacción y de una red de equipamientos desde la que hacer efectivas las prestaciones que el Sistema ha de procurar.

La delimitación conceptual aludida ha contado con un elevado consenso, de cuyo fruto es reflejo el Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios

Sociales en Corporaciones Locales, mecanismo de concertación que ha homogeneizado los contenidos mínimos que éstas han de garantizar y que viene a recoger y aglutinar los contenidos desarrollados en la legislación estatal -fundamentalmente la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local- y en las leyes autonómicas de Servicios Sociales.

En este Plan, como en cualquier otro documento que se consulte, aparece una clasificación de Servicios Sociales que diferencia, al menos, los Comunitarios y los Específicos o Especializados.

Pero, ¿Qué son Servicios Sociales Comunitarios?

Como dice algún amigo mío, "Posiblemente de los Servicios Sociales Comunitarios sepamos, como de la electricidad, mucho más sobre sus manifestaciones, usos y efectos que sobre su identidad".

Haremos un intento de aproximación a la definición partiendo del análisis de cada una de sus partes:

* Se han identificado las **necesidades** específicas del Sistema: necesidad de acceder a los recursos sociales para prevenir desigualdades en el uso de los mismos; necesidad de convivencia personal para facilitar la realización personal y la autonomía en el marco convivencial; necesidad de integración social para posibilitar condiciones personales y sociales para la participación en la vida social; necesidad de solidaridad para potenciar la responsabilidad de todos ante las necesidades sociales.

* Se ha definido el conjunto de **prestaciones** sociales básicas para dar respuesta a las necesidades relacionadas:

- Información y asesoramiento. Irá dirigida a vecinos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, así como asesoramiento especializado sobre problemas sociales y su canalización, cuando sea necesario, a los demás Servicios Sociales existentes.

- Ayuda a domicilio. Tiene como objetivo la prestación de una serie de atenciones a los individuos y familias en su domicilio cuando se hallan en situaciones en las que no es posible la realización de sus actividades habituales, o en situaciones de conflicto psico-familiar para alguno de sus miembros.

- Alojamiento. La prestación de alojamiento y convivencia supone una alternativa para las personas que carecen de ambiente familiar adecuado.

- Prevención de la marginación e inserción social. Se refiere a intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidas a personas y colectivos en situación de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir marginaciones sociales y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social.

- Fomento de la solidaridad social. Aun cuando no puede considerarse una "prestación" -ninguna administración puede garantizarlo-, el fomento de la expresión de la solidaridad, de la cooperación y de la convivencia es condición para superar paternalismos y apoyar la autonomía de las personas y los grupos, contribuyendo a crear una comunidad más libre y humana.

* La configuración como Sistema Público supone, en un Estado social de Derecho, la **responsabilidad de los organismos públicos** de garantizar a los ciudadanos los derechos (reconocidos como necesidades) y disponer los medios para hacerlos efectivos (las prestaciones sociales).

* En este contexto, los Servicios Sociales Comunitarios configuran una **tipología** concreta del Sistema de Servicios Sociales y son, por tanto, un elemento del mismo que necesita de la complementariedad de otros elementos -los Servicios Sociales Especializados-

* La consideración de "**Servicios**" les imputa *per se* capacidad prestacional. No deben identificarse, por tanto, con la ubicación ni con el sistema organizativo desde el que se desarrolla su capacidad prestacional, aun cuando requerirán de ellos para su aplicación.

* La consideración de "**Comunitario**" implica que la articulación de su capacidad prestacional ha de dirigirse potencialmente a la comunidad, esto es, al conjunto de población definida por un territorio. Y que la comunidad es y debe ser el principal artífice de las respuestas, o sea, el principal recurso del Sistema.

* El nivel administrativo más próximo a la comunidad es la **Corporación Local**. Desde ésta habrá de asumirse la responsabilidad de prestar Servicios Sociales Comunitarios, aun cuando la competencia deba regularse normativamente.

* Las necesidades sociales se presentan en un **ámbito poblacional-territorial determinado**. Será función de los Servicios Sociales Comunitarios la valoración global de las situaciones de necesidad y la propuesta y promoción de alternativas para su satisfacción.

* Estas **alternativas** podrán encontrarse en la comunidad como recurso normalizado -del Sistema de Servicios Sociales o de otros sistemas de protección social- dirigido al conjunto de la población, podrán encontrarse en la comunidad dirigidas a un sector específico de la misma, o estarán fuera de la comunidad.

* Serán funciones de los Servicios Sociales Comunitarios la **dirección y gestión** de los servicios sociales existentes en un territorio determinado para satisfacer necesidades sociales a través de los recursos normalizados dirigidos al conjunto de la población.

* La **intervención** de los Servicios Sociales Comunitarios llegará hasta que se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

a) Se requiera personal con formación especializada en una parcela de la intervención o experiencia específica con un sector determinado de población.

b) La normativa vigente determine expresamente el inicio de intervenciones especializadas y la competencia de los recursos especializados.

c) El recurso a aplicar a un sector específico de población requiera de estructura o equipamiento específico, habitualmente excluyente, para otros sectores.

Así pues, podrían definirse los Servicios Sociales Comunitarios como una tipología prestacional del Sistema de Servicios Sociales, de responsabilidad pública local, para garantizar, en un espacio poblacional-territorial dimensionado, la satisfacción de necesidades sociales, a través de todas o alguna de las prestaciones sociales básicas del Sistema dirigidas al conjunto de la comunidad, y para cuya efectividad se aplican recursos -humanos, materiales, técnicos y financieros- normalizados de carácter comunitario.

Insistiendo en que las necesidades sociales se manifiestan en un espacio poblacional-territorial determinado, parece lógico pensar que la mayoría de **las situaciones de necesidad podrán satisfacerse, en buena medida, desde la comunidad si se dispone de los recursos adecuados y suficientes.**

1.2. LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

Existe una clara tendencia a la generalización o a la reducción. El uso continuado del conjunto diluye las partes, y el de las partes puede deformar o limitar el conjunto.

Los Servicios Sociales no escapan de esta dicotomía. Así, Gustavo García y José Manuel Ramírez señalan que "los intentos institucionales o técnicos por definir los Nuevos Servicios Sociales han oscilado entre conceptos reduccionistas -los servicios sociales se ocupan de la marginación- y globalistas -los servicios sociales son todos los recursos que se utilizan para satisfacer necesidades sociales y lograr la calidad de vida y el Bienestar Social-".

Continúan los citados autores aclarando que "los Servicios Sociales como Sistema Público participan en las políticas sectoriales y en la lucha contra la pobreza y la marginación, pero sin hacer de ellos su campo exclusivo y excluyente, como ocurría en la etapa benéfica y asistencial. Al mismo tiempo, los Servicios Sociales se consolidan como parte de una de las estrategias del Bienestar Social, olvidando su presuntuosa e infantil identificación absoluta con ese moderno concepto de política social, del que tan sólo es una parte". 2

Algo similar ha ocurrido con los Servicios Sociales de Base y los Servicios Sociales Comunitarios.

Una de las primeras preocupaciones puestas de manifiesto en las primeras Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el medio rural (Daroca, 1985) consistió en acuñar una expresión, "Estructuras Básicas de Servicios Sociales", para, entre otros objetivos, homogeneizar en el argot profesional diferentes términos utilizados según las Comunidades Autónomas: Servicios Sociales de Base, Unidades Básicas de Acción Social, Unidades de Trabajo Social, Servicios Sociales Generales...

Durante mucho tiempo se trabajó en la dotación de contenido de dichas estructuras y se consideró la necesidad de articularlas en estructuras integradas de la red de Atención del Sistema Público de Servicios Sociales. Se desarrolló la conceptualización de un nivel básico de equipamientos de carácter comunitario para garantizar, en un ámbito poblacional-territorial determinado, las prestaciones del Sistema: los Centros de Servicios Sociales y, en su seno, la Red Territorial de Unidades de Trabajo Social de Zona.

Si bien la conceptualización de equipamientos identifica claramente el conjunto (Centro de Servicios Sociales) y las partes (Unidades de Trabajo Social), no ocurre lo mismo cuando se hace referencia a los Servicios Sociales de Base y a los Servicios Sociales Comunitarios.

El concepto "servicio" ha identificado por igual a la estructura administrativa y a la actividad prestacional o contenido funcional. Y es evidente que una estructura básica de servicios sociales dispondrá de distinta capacidad prestacional en función de los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que posea o pueda disponer.

En una aproximación conceptual para identificar los Servicios Sociales de Base, podría decirse que:

Los Servicios Sociales de Base son el primer nivel prestacional de los Servicios Sociales Comunitarios, de responsabilidad pública local indelegable, que se configura como vía normalizada de acceso al Sistema de Servicios Sociales, garantizando, al menos, la prestación social básica de información y asesoramiento -dirigida a vecinos, grupos e instituciones-, en un ámbito poblacional-territorial dimensionado, a través, al menos, de profesionales específicos de Trabajo Social.

De esta conceptualización cabe destacar la configuración como vía de acceso, "puerta de entrada" al Sistema.

La interacción con la comunidad en la que se presentan las situaciones de necesidad hace del Servicio Social de Base el nivel prestacional óptimo para facilitar el recurso -humano, técnico, material y financiero- más adecuado, así como el uso idóneo del mismo, para satisfacer las necesidades sociales.

1.2.1. Aproximación al ámbito funcional.

El Servicio Social de Base desarrollará las primeras atenciones, gestionará recursos, colaborará con Servicios Sociales Especializados y Servicios de otras áreas de Protección Social y se incardinará en el resto de Servicios Sociales Comunitarios.

En un intento de reflejar el conjunto de funciones del Servicio Social de Base, distribuidas por el tipo de intervención, se señalan las siguientes:

A.- Intervención individual/familiar.

Conjunto de actuaciones de respuesta a demandas, expresadas de forma individual, que pueden ser de índole personal o familiar, y que exigen la participación técnica de uno o más profesionales, en interacción con los anteriores, para satisfacer las necesidades sociales de éstos.

1. Recibir la demanda. La demanda puede ser directa si se presenta por el usuario objeto de la misma, o indirecta si se presenta por alguien diferente al usuario.

Implica una primera valoración aproximativa sobre las capacidades y potencialidades del usuario y del entorno en el que se manifiesta la situación de necesidad.

2. Analizar la demanda. Este primer análisis procura discernir si la demanda es de protección social o de otra índole. Si es de protección social, conviene delimitar si lo es del Sistema de Servicios Sociales.

Igualmente, es necesaria una primera valoración de la situación de necesidad con la que está vinculada la demanda.

3. Derivar la demanda a donde proceda, si no tiene relación con alguno de los Sistemas de Protección Social.

4. Informar y asesorar sobre derechos y recursos sociales. Si la demanda no pertenece al ámbito del Sistema de Servicios Sociales, tras la información y el apoyo en la tramitación -cuando proceda- se derivará al Sistema competente. Si la demanda es de Servicios Sociales, una vez identificadas las situaciones de necesidad que se pretenden satisfacer, se asesorará sobre los recursos sociales más adecuados que existen para su satisfacción.

En ocasiones será necesario proceder a un **estudio** más profundo para recabar información sobre problemas, carencias, circunstancias, potencialidades, ante una demanda de necesidad en la que se prevé la posibilidad de intervenir profesionalmente y como paso previo a la misma. Podrá requerir la participación de profesionales externos al

Servicio Social de Base. Podrá completarse con un **diagnóstico social**, entendido como juicio científico de una situación de necesidad que contemple tres niveles: descriptivo, explicativo y predictivo.

5. Tratamiento. Conjunto de actuaciones profesionales dirigidas al desarrollo personal y a la rehabilitación de la convivencia familiar y social, o a la prevención de su deterioro, con el objeto de modificar situaciones individuales o familiares.

Para su desarrollo se requerirá la participación del usuario, con quien se procederá a la **movilización de recursos** propios del Servicio Social de Base o ajenos a él.

Cuando se trate de recursos ajenos al Servicio Social de Base, se apoyará en la tramitación de documentos o en los mecanismos que procedan para favorecer el acceso y uso más adecuado de los mismos.

Si se trata de recursos propios del Servicio Social de Base, se **prescribirá** su uso si existen competencias regladas que lo permitan, y se articulará el **apoyo psicosocial** que proceda, entendido como el conjunto de actuaciones para favorecer actitudes positivas para el cambio, así como el adiestramiento en habilidades sociales útiles que permitan y potencien el acceso a recursos sociales y laborales ante situaciones de necesidad de inserción social.

Incluirá el apoyo a las personas para su participación en **actividades de ayuda mutua**, así como en el fomento de **relaciones sociales** gratificantes.

6. Seguimiento. Conjunto de actuaciones para reforzar el mantenimiento de los resultados obtenidos en una intervención planificada de tratamiento, y para corregir las desviaciones detectadas en el tratamiento.

7. Evaluación. Conjunto de actuaciones que, en un proceso continuado, permiten comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en una intervención planificada, los efectos que la misma ha generado y articular mecanismos correctores.

8. Detección de situaciones de necesidad no demandadas, o en riesgo de estarlo, en las que por desconocimiento de los vecinos respecto a derechos que pudieran corresponderles o por cualquier otra causa, no se articulen las demandas oportunas para su satisfacción.

B.- Intervención grupal/comunitaria.

Conjunto de actuaciones dirigidas a apoyar a las organizaciones sociales, constituidas formalmente o no, a toda la comunidad o a un segmento de la misma, así como a fomentar la participación y la solidaridad social.

1. Recibir demandas Implica una primera valoración de las potencialidades del grupo o colectivo.

2. Detectar situaciones de necesidad y potencialidades no expresadas. Conjunto de actuaciones dirigidas a detectar situaciones de necesidad, así como potencialidades, para satisfacer las mismas y su posibilidad de contribuir a la satisfacción de necesidades de otros vecinos o grupos.

3. Informar y asesorar sobre derechos, recursos, así como orientar ante dificultades burocrático-administrativas y proponer alternativas para el funcionamiento de grupos y asociaciones.

4. Apoyar a grupos Conjunto de actuaciones que tienen por objeto generar dinámicas de interrelación que produzcan cambios de actitudes o adquisición de habilidades para la consecución de los objetivos propuestos en una determinada intervención, favoreciendo la estabilidad de los grupos y su participación activa en la comunidad.

5. Animación comunitaria Conjunto de actuaciones y mecanismos para dinamizar y fomentar la participación de grupos y asociaciones en la búsqueda de soluciones ante situaciones de necesidad general, así como para su incorporación activa en los procesos de gestión de los servicios y actividades sociales de su ámbito territorial.

Incluye actividades puntuales de transmisión de información, de participación en medios de comunicación y campañas de difusión.

6. Colaborar y procurar mecanismos de **coordinación** con servicios sociales específicos o especializados y con áreas de protección social para rentabilizar recursos, evitar duplicidades en las actividades programadas y posibilitar respuestas integrales ante las necesidades en las que interactúan causas diversas.

7. Seguimiento Conjunto de actuaciones para reforzar el mantenimiento de los resultados obtenidos en una intervención planificada y para corregir las desviaciones detectadas.

8. Evaluación Conjunto de actuaciones que, en un proceso continuado, permiten comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en una intervención planificada, los efectos que la misma ha generado y articular mecanismos correctores.

C.- Acciones instrumentales.

Conjunto de actuaciones que en su desarrollo no se encuentran específicamente relacionadas con una persona, unidad convivencial, grupo, colectivo o comunidad.

Encuentran sentido en tanto sus prestaciones están insertas en un ámbito local de actuación no determinado por el usuario o colectivo objeto de la intervención.

1. Colaborar en la realización de **estudios de población** en el territorio de desarrollo prestacional del Servicio Social de Base.

2. Elaborar estudios de necesidades sociales y actualizarlos periódicamente, **así como de las potencialidades** de la comunidad para su satisfacción.

3. Elevar a los órganos competentes las **propuestas** técnicas que procedan tras los estudios poblacionales, de necesidades y potencialidades que favorezcan la planificación municipal en materia de Servicios Sociales.

4. Realizar análisis globales cualitativos, en el ámbito local, de los Programas y Servicios Sociales Comunitarios, con especial referencia al Servicio Social de Base.

1.3. CARACTERÍSTICAS COMUNES Y DIFERENCIALES .

| | COMUNES | DIFERENCIALES | |
|---------------------------------|---|---|--|
| | | S.S.B. | S.S.C. |
| Principios inspiradores | Prevenir, globalizar, integrar, normalizar, participar, descentralizar, planificar, programar, coordinar, racionalizar | | |
| Nivel de responsabilidad | Pública local. Carácter descentralizado | Gestión pública local indelegable | Gestión pública local delegable |
| Situación en la Red del Sistema | Ubicación en un marco comunitario definido por coordenadas poblacionales territoriales convenientemente dimensionadas | Primer nivel prestacional, a través del cual se accede al Sistema | Prestaciones sociales básicas dirigidas a una comunidad, a través de recursos normalizados de carácter comunitario. Se accede desde el S.S.B. |
| Personal técnico | | Mínimo un Trabajador social, con posibilidad de incorporar otros profesionales | Equipos interdisciplinares con personal directivo |
| Contenido funcional | <p>Afecta a todos los vecinos de un territorio determinado, con predominio de actuaciones comunitarias frente a la exclusiva sectorialización, insertando las problemáticas individuales y de grupo en referencias comunitarias.</p> <p>La comunidad es potencial receptora de la intervención, y recurso fundamental para intervenir</p> | <p>Primer nivel prestacional que desarrolla:</p> <p>A.-Intervención individual/familiar: Recibir, analizar y derivar demandas, informar y asesorar (estudio y diagnóstico), tratamiento movilizar recursos, prescribir, apoyo psicosocial, actividades de ayuda mutua, relaciones sociales, seguimiento, evaluar, detectar necesidades y potencialidades, informar y asesorar, apoyar a grupos, animación comunitaria, colaborar y procurar coordinación, seguimiento, evaluación.</p> <p>C.- Acciones instrumentales: Colaborar en estudios de población, necesidades, potencialidades, elevar propuestas, realizar memorias</p> | <p>Dirección y gestión de programas de prestaciones básicas:</p> <p>-ayuda a domicilio -apoyo a la unidad de convivencia -alojamiento alternativo -prevención e inserción social</p> <p>Planificación y evaluación del programa de información y orientación</p> |

Tras el intento de delimitar conceptualmente los Servicios Sociales Comunitarios, cabe resaltar la existencia de reconocimiento explícito de distintas realidades en el desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios y en los equipamientos y sistemas organizativos desde los que se aplica su capacidad prestacional. Sirva citar el Plan Concertado, que diferencia:

A) Equipamientos integrados. Constituyen el máximo grado de desarrollo de los Centros de Servicios Sociales. En cuanto a personal, se cubren las áreas de Dirección, Gestión de Programas, Asistencia Técnica, Unidades de Trabajo Social, Administrativos y Personal Auxiliar (Auxiliares de Hogar, Animadores). En cuanto a los programas, garantizan las cuatro Prestaciones Básicas del Plan Concertado. La cobertura poblacional es de menos de 20.000 habitantes por Unidad de Trabajo Social. La realización de gasto por habitante es mayor de 2.000 ptas. por habitante y año. En 1993 el número de este tipo de centros era de 149, que representa el 19%.

B) Estructuras intermedias. Son estructuras puente entre las Unidades de Trabajo Social y los Equipamientos integrados. Los criterios para determinar esta tipología son: La plantilla cuenta con personal para el desarrollo de las prestaciones básicas, estructura administrativa y personal auxiliar (Auxiliares de Hogar, Monitores). Estos centros garantizan tres prestaciones básicas al menos, entre ellas siempre la de información y orientación. La cobertura poblacional presenta dos tipos: una de menos de 20.000 habitantes por Unidad de Trabajo Social y otra de más de 20.000 habitantes por Unidad de Trabajo Social. La relación del gasto por habitante se sitúa entre 1.000 y 2.000 ptas. En 1993 el número de este tipo de centros era de 469, que representa el 60%.

C) Unidades de Trabajo Social. Son las estructuras básicas del Plan Concertado, con un ámbito territorial más reducido y cercano a los ciudadanos, y la puerta de acceso al Sistema Público de Servicios Sociales, su punto de referencia respecto al mismo. Se enmarcan en el ámbito organizativo de los Centros de Servicios Sociales, aunque son independientes. Estas estructuras pueden ser de dos tipos, de acuerdo a la dotación de personal con que cuentan: la más desarrollada, que tiene un Asistente Social y personal auxiliar (Auxiliar de Hogar, Animador, Monitor y Auxiliar Administrativo), y la menos desarrollada que al menos tiene un Asistente Social. Desarrollan una o dos prestaciones básicas del Plan Concertado. La cobertura poblacional es de más de 20.000 habitantes por Unidad de trabajo Social. En 1993 el número de este tipo de centros era de 162, que representa el 21%.³

En este contexto, los esfuerzos de la Conferencia Sectorial por estabilizar el Plan Concertado resultan encomiables, aun cuando es conveniente reivindicar -como lo han hecho las Corporaciones Locales- la necesidad de una Ley Estatal que garantice definitivamente la red de servicios sociales Municipales.

Sin embargo, la flexibilización del Plan Concertado ofrece riesgos destacables.

El punto segundo del acuerdo de la Conferencia Sectorial en su reunión de 16 de junio de 1994 señala:

"Adoptar criterios de flexibilización en la aplicación y desarrollo de las citadas prestaciones (información y orientación, apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, actuaciones específicas de prevención e inserción), acordados igualmente en la Comisión de Seguimiento, con ampliación a los proyectos y equipamientos a que pudieran dar lugar, sobre la base de los siguientes principios:

- Titularidad de Corporación Local de los equipamientos correspondientes.
- Ámbito local de actuación.
- Nivel de atención primario.
- Asistencia con medios propios no especializados.
- Vinculación a los Centros de Servicios Sociales, o equipamiento similar.
- Posibilidad de atención a toda la población o a cualquiera de sus sectores.
- Necesidad de que sus actividades constituyan un conjunto de programas coordinados que faciliten la racionalización de los recursos". 7

Si entendemos, como Lucila Corral, que las prestaciones deben estar asumidas como instrumentos de satisfacción de las demandas sociales, y que son "un conjunto de funciones técnicas, recursos económicos y de servicios, dirigidas a individuos, familias o colectivos con fines preventivos, recuperadores o promocionales y que garantizan la cobertura de determinadas necesidades sociales"⁸, podremos afirmar que el acuerdo sobre flexibilización de las prestaciones afecta no al contenido de las mismas, puesto que no lo modifica, sino a la cobertura de financiación del Plan Concertado, ampliándolo a proyectos y equipamientos que no se consideraban prioritarios. Pero este planteamiento supone una alteración del contenido de cobertura básica de protección en materia de Servicios Sociales y de competencias o responsabilidades garantizables desde el ámbito local al incorporar proyectos y equipamientos específicos.

Con este acuerdo, además, se puede potenciar la generación de centros específicos para personas específicas -antes de haber establecido y completado los Servicios Sociales Comunitarios, definidos como prioritarios, y de haber ordenado en un sistema armónico e integrado los equipamientos y servicios existentes-, rompiendo el concepto de normalización de los recursos.

De otra parte, la posible financiación de equipamientos específicos que ya existían y que no se han sometido a una articulación integrada en la red de atención del Sistema pone en entredicho el principio de racionalidad de los recursos, sobre todo en un momento de contención del gasto público.

A todo ello cabría añadir la contribución a la confusión conceptual que genera, con criterios que permiten interpretaciones diversas e incluso contradictorias, cuando el Plan Concertado se había consolidado, entre otras cosas, como instrumento clarificador de los contenidos del Sistema de Servicios Sociales.

Por tanto, dada la distinta implantación de los Servicios Sociales Comunitarios, que condiciona la capacidad prestacional de los mismos, no debería ampliarse la financiación del Plan Concertado a otros servicios, proyectos o equipamientos desde los que prestar Servicios Sociales mientras no exista una adecuada configuración del elemento fundamental del Sistema: los Servicios Sociales Comunitarios y el equipamiento integral desde el que garantizar y hacer efectiva su total capacidad prestacional.

De lo contrario, existe el riesgo de tender al corte de la cinta en equipamientos específicos (centros de día, minirresidencias) sin tener garantizada la cobertura básica del conjunto de las prestaciones básicas.

De la implantación con personal y recursos adecuados y suficientes de servicios que permitan el trabajo de casos, trabajo de grupos y trabajo de comunidad siguiendo una metodología globalizadora, dependerá que la aproximación progresiva del Sistema de Servicios Sociales a los núcleos en que surge la necesidad, lo que es la esencia del principio de descentralización, sea una realidad.

En caso contrario, seguiremos contando con Servicios Sociales de Base con una capacidad prestacional muy limitada, incapaces de asumir el conjunto prestacional de los Servicios Sociales Comunitarios y de unos Servicios específicos o especializados para personas en situaciones específicas, sectorializando en lugar de integrando a la comunidad, lo que dará lugar a la desarticulación de una red integrada de atención y a la quiebra de un Sistema armónico y coherente.

3. LA PRESTACIÓN TÉCNICA

3.1. NECESIDADES Y PRESTACIONES SOCIALES

El análisis de necesidades es una constante en el campo de las ciencias sociales, tanto para buscar su conceptualización como para establecer sistemas de identificación de las mismas.

Dentro de estos intentos quiero resaltar a Maslow, quien, a partir de un enfoque humanista de las teorías de la personalidad, propone una jerarquización de las necesidades humanas en cinco niveles: en el nivel inferior se encuentran las necesidades fisiológicas; en el segundo nivel la seguridad para el "yo" y la familia; en tercer nivel, las diversas facetas de "pertenencia"; en cuarto nivel, la independencia y libertad; en quinto nivel, el superior, la autorrealización.

De otra parte, Bradshaw (1972) señaló cuatro perspectivas para considerar necesidades sociales: normativas, que se basan en el establecimiento por parte de un experto o grupo de expertos, profesionales o científicos sociales de unos niveles teóricamente deseables de satisfacción; expresadas, que se basan en la manifestación de una demanda formal o informada; percibidas o experimentadas, que se basan en la percepción de cada persona o grupo de personas sobre determinada carencia; comparativas, que se basan en la comparación entre los datos de la población objeto de análisis y los de otro grupo.

Otros autores, interrelacionando concepto y sistema de identificación, han utilizado para referirse a las necesidades sociales términos como falta o privación -necesidad no satisfecha-, deseo o aspiración -estado psicológico de quien siente carencia de una cosa-, demanda -expresión manifiesta del deseo-, impulso -fuerza motivadora que moviliza nuestra conducta-, potencial (capacidad para producir un efecto-.

Existe consenso en la constatación de que la evolución del concepto de las necesidades es producto de una serie de factores que afectan con carácter general al conjunto de las mismas. Así, la evolución de factores políticos, sociales y económicos han contribuido notablemente a percibir como situaciones sociales lo que en épocas anteriores se consideraban como situaciones personales.

Asimismo, la identificación de una necesidad implica juicios de valor.

Cabe, pues, sentenciar que las necesidades sociales se definen en un momento histórico, en un medio físicoambiental y sociocultural concretos, y la identificación de las necesidades sociales dependerá de un contexto concreto.

Patro de las Heras señala en referencia al dinamismo de las necesidades sociales: "Es obvio que se ha desarrollado una demanda de prestaciones que va más allá de la cobertura de las clásicas necesidades de subsistencia.

La estructuración de necesidades sociales como necesidades de subsistencia, se ha visto superada por la tendencia hacia necesidades referidas a la igualdad de oportunidades y de calidad de vida.

... Además, la consolidación del sistema democrático ha supuesto una eclosión de los derechos y libertades, desembocando tanto en el desarrollo de nuevos derechos sociales como en la autoafirmación ciudadana". 9

Así, en este contexto, el Sistema Público de Servicios Sociales, como sistema diferenciado de otros de protección social, encuentra su primera referencia en la delimitación de un ámbito específico de necesidades, cuya evolución ha superado el marco de las denominadas necesidades de subsistencia, asumiendo, además de éstas, las derivadas de la conciencia ciudadana del derecho a la información para acceder a los recursos sociales, de la necesidad de un marco de convivencia personal, de integración social y de solidaridad social.

Yo diría, quizás en un análisis simplista, que la categorización de necesidades sociales específicas del Sistema de Servicios Sociales coincide básicamente con la jerarquización propuesta por Maslow, ya que contempla en un primer nivel las necesidades de subsistencia y de información/orientación -fisiológicas-, en un segundo nivel las de un adecuado marco de convivencia personal y familiar -seguridad para el "yo" y la familia-, en un tercer nivel las de integración social -pertenencia-, y en cuarto nivel la solidaridad social -autorrealización-.

De otra parte, la identificación de las necesidades sociales en la actualidad, independientemente del procedimiento que se utilice, encuentra su verdadera significación en una sociedad democrática en el carácter normativo, en el derecho a su reconocimiento y en la articulación de los mecanismos para su respuesta.

A los Trabajadores Sociales nos preocupa la conceptualización e identificación de las necesidades sociales no solo por el hecho en sí mismo, teóricamente considerado, sino por la inquietud que nos impulsa en la búsqueda de mecanismos para su satisfacción, asumiendo como objetivos específicos del Sistema de Servicios Sociales: prevenir desigualdades en el uso de los recursos sociales, facilitar la realización personal y la autonomía en el marco convivencial, posibilitar condiciones personales y sociales para la participación en la vida social y potenciar la responsabilidad social ante las necesidades sociales.

En este contexto, veamos las necesidades que atendemos desde los Servicios Sociales de Base y los recursos que utilizamos.

3.2. NECESIDADES ATENDIDAS EN LOS S.S.B.

A los Servicios Sociales de Base llegan demandas de toda índole, aun cuando el tiempo las va delimitando.

En los inicios de estos Servicios, hubo quien consideró que eran un saco sin fondo en el que cabían respuestas para cortar una enfermedad del ganado, para cumplimentar la declaración del I.R.P.F. o para organizar una procesión que diese fin a la sequía.

Todavía hoy aparecen de vez en cuando algunas demandas ajenas al ámbito referencial de necesidades sociales del Sistema de Servicios Sociales, en cuyo caso el recurso consiste en facilitar una información general, en un marco de respeto y amabilidad, del lugar en que podrán atenderle adecuadamente.

Fuera de estas excepciones, las necesidades sociales pueden agruparse conforme a la clasificación de la ficha social ¹⁰, cuyo contenido básico se sintetiza en el cuadro siguiente:

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>1. Relacionadas con una adecuada información sobre el acceso a los recursos sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Sobre prestaciones del Sistema de Servicios Sociales. * Sobre otros recursos de protección social. * Sobre recursos de participación social. | <p>2. Relacionadas con una adecuada convivencia personal familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Por desajustes convivenciales. * Por abandono del hogar. * Por malos tratos. * Por limitación de autonomía personal. * Por soledad, aislamiento. | <p>3. Relacionadas con una adecuada integración social:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Por dificultades para la inserción laboral. * Por dificultades de inserción escolar. * Por dificultades de inserción social. | <p>4. Relacionadas con la falta de medios para la subsistencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Por carencia de medios propios de subsistencia. * Por situaciones de necesidad provocadas por emergencias sociales. |
|---|---|--|--|

Las necesidades sobre las que se interviene en un Servicio Social de Base pueden detectarse por el Trabajador Social o por otros profesionales si los hay, o bien manifestarse por los usuarios o terceras personas. En cualquier caso, la necesidad detectada puede no ser coincidente con la necesidad sentida, de la misma forma que la demanda puede no ser coincidente con la necesidad.

En la práctica, la mayor parte de las intervenciones técnicas provienen de una demanda, puesto que ésta implica con carácter general el reconocimiento y tal vez el derecho de una necesidad no satisfecha, el deseo de satisfacerla, el impulso para movilizarse en favor de su satisfacción, la expresión manifiesta del deseo para acceder a su satisfacción, y el reconocimiento de que existe capacidad intrínseca y externa para satisfacerla.

Ahora bien, una demanda determinada puede conducirnos durante la intervención al reconocimiento de una necesidad distinta.

| | | | | |
|--|---|--|--|---|
| <p>Prestaciones y actuaciones de información, orientación, valoración y movilización de recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> * información sobre prestaciones de Servicios Sociales * información general e inespecífica * emisión de informes * tramitación para el acceso a recursos no dependientes del Sistema de Servicios Sociales * información y derivación a otros Sistemas | <p>Prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio</p> <ul style="list-style-type: none"> * servicios domésticos * acompañamiento * ayudas técnicas * apoyo familiar mutuo * tratamiento psicosocial * intervención en crisis familiares * intervención jurídico familiar * intervención del voluntariado | <p>Prestaciones y actuaciones de alojamiento alternativo</p> <ul style="list-style-type: none"> * residencias e internados * albergues * centros de acogida * viviendas tuteladas * alojamientos de urgencia * acogida familiar * tutela ordinaria * adopción * otros | <p>Prestaciones y actuaciones de inserción social</p> <ul style="list-style-type: none"> * centros específicos de inserción social * centros y actividades ocupacionales * centros de relación social * actividades para la normalización laboral * actividades para la adaptación y uso normalizado de la vivienda y el entorno * intervención psicosocial individual grupal * participación en iniciativas ciudadanas | <p>Recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia</p> <ul style="list-style-type: none"> * pensiones * ayuda económica pública subsidiaria * ayuda económica pública extraordinaria * atenciones que implican alimentación * otras ayudas vinculadas a situaciones de urgente necesidad |
|--|---|--|--|---|

3.3. RECURSOS UTILIZADOS EN LOS S.S.B.

Para referirse a los recursos sociales es necesario hacerlo entendiendo que conforman el conjunto de medios humanos (conjunto de población real o potencial para ejecutar la intervención), materiales (infraestructura y equipamiento de que dispone una comunidad), técnicos (conjunto de instrumentos que interponemos entre nosotros y nuestro objeto de trabajo para conocerlo y lograr un producto) y financieros (medios de capital de que se dispone para ejecutar una acción).

Recurriendo una vez más a la ficha social, encontramos la siguiente gama de recursos:

Prestaciones y actuaciones de información, orientación, valoración y movilización de recursos:

De esta clasificación de recursos, o sea, de la capacidad prestacional del Servicio Social de Base, conviene efectuar algunas aclaraciones:

1. La capacidad de los Servicios Sociales de Base es limitada por cuanto en su estructura prestacional el personal es escaso (en la mayoría un único Trabajador Social, acaso un Auxiliar Administrativo -en ocasiones a media jornada-, y algún Auxiliar de Hogar para el Servicio de Ayuda a Domicilio) y las Corporaciones Locales disponen de recursos propios insuficientes (aun cuando progresivamente se va implantando el Servicio de Ayuda a Domicilio, son pocas las que disponen de otros servicios, centros e incluso prestaciones económicas para atender situaciones de urgente necesidad). Conviene recordar que según la Memoria de 1993 del Plan Concertado, este tipo de estructuras representa el 21% del conjunto de Centros de Servicios Sociales financiados.

Esta insuficiencia de recursos no debe significar en ningún caso "pasar" de la intervención familiar y comunitaria.

2. A nivel general, aun cuando se contemplan como recursos el conjunto de prestaciones y actuaciones, no aparece claramente delimitado el contenido técnico de las intervenciones profesionales, entre ellas la prestación de trabajo social, que desarrollaré, por su importancia, en un apartado específico.

3. Prestación de Trabajo Social y "recursos ajenos" a ésta deben complementarse. No se trata de enfrentar la valía de cada uno, ni mucho menos la prevalencia de uno respecto de otro, sino de articular un conjunto armónico, eficaz y eficiente.

4. En una etapa de continua innovación tecnológica en los sistemas de información, las personas y colectivos con dificultades para obtener información o que acceden a ella de forma deficiente, encuentran ya una barrera infranqueable para la igualdad. La capacidad de autonomía dependerá de las posibilidades de optar en una elección, y éstas podrán estar mediatizadas por la información disponible. Es justo reconocer el papel de los Trabajadores Sociales en la "Universalización de la Protección

Social, a través de su contribución en la extensión de la misma y en el ajuste a la demanda". 11

La importancia de la información como prestación básica radica en que va acompañada de orientación técnica y no se circunscribe específicamente a un Sistema de Protección Social sino a las situaciones de necesidad.

5. Es necesario insistir y poner de relieve que el recurso primordial es la persona, el grupo, la comunidad.

Cualquier olvido de este principio supone que las respuestas estén condenadas al fracaso o al automatismo tecnificado de la intervención, que resulta, a la postre, ajena a cualquier cambio positivo.

3.4. LA PRESTACIÓN DE TRABAJO SOCIAL . 12

Este apartado encuentra su significación en la concepción de que uno de los principales recursos del Servicio Social de Base, además de la comunidad de referencia, lo constituye el propio Trabajador Social. En muchas ocasiones la demanda planteada queda resuelta sin necesidad de aplicar recursos ajenos al Trabajador Social. No obstante, conviene no perder de vista que independientemente del valor de este recurso técnico, al igual que el resto de recursos, no deja de ser un instrumento para satisfacer demandas sociales.

Podría definirse la prestación de trabajo social en los Servicios Sociales de Base como el conjunto de actuaciones desarrolladas por Trabajadores Sociales en el cumplimiento de las funciones asignadas, integrando métodos de intervención individual/familiar, grupal/comunitaria y acciones instrumentales, a través de un conjunto de procedimientos, recursos, conocimientos y habilidades (técnicas) puestos en práctica para obtener un resultado determinado.

En un intento de agrupar el contenido de la prestación de trabajo social en el ejercicio de las funciones que le corresponden, cabe diferenciar atenciones directas y acciones instrumentales.

A.- Atenciones directas.

Integra un conjunto de actuaciones de respuesta a demandas, expresadas de forma individual, que pueden ser de índole personal o familiar, y de actuaciones dirigidas a apoyar a las organizaciones sociales, constituidas formalmente o no, a toda la comunidad o a un segmento de la misma, así como a fomentar la participación y la solidaridad social.

a.1. De relación y apoyo:

* Valoración previa de las capacidades y potencialidades de la persona/grupo y de su entorno para satisfacer la demanda. De esta valoración dependerá la actuación posterior del profesional. Es el primer paso para implicar activamente a nuestro interlocutor.

* Escucha activa, que permite establecer la relación entre demandante y profesional, favoreciendo la apertura de un espacio de confidencialidad, tranquilizar y liberar posibles angustias, una descarga emocional controlada para mejorar actitudes y habilidades de cambio, y reformular demandas adaptadas a la situación de necesidad real -en el supuesto de que ésta salga ya a la luz-.

* Traducción del lenguaje administrativo a las capacidades y nivel sociocultural.

* Aclaración e identificación de demandas y valoración inicial de la situación de necesidad que la ha originado, así como de las causas de ésta. Se procura que en esta valoración intervenga activamente el demandante.

* Dimensionar la situación de necesidad a nivel individual, familiar, grupal y comunitario.

* Delimitación y priorización de necesidades a cubrir.

a.2. De información:

* Información de la gama de recursos existentes para satisfacer las necesidades identificadas.

* Orientación sobre las respuestas más adecuadas a las necesidades identificadas, informando de derechos y deberes respecto a los recursos a los que pudiera acceder y de las condiciones de acceso a cada uno de ellos.

* Concienciar de las potencialidades del demandante, favoreciendo la autoestima.

* Prescripción de la atención, ayuda o servicio si existe capacidad normativa para ello.

a.3. Educativas:

* Adiestramiento en habilidades útiles para la convivencia, manteniéndolas y reforzándolas.

* Relación de ayuda que posibilite a la persona, familia, grupo o colectivo conocer sus carencias, evidenciando y detectando disfunciones en el comportamiento o en las relaciones, y sus potencialidades, y asumirlas positivamente.

* Motivación, promoción y refuerzo de actitudes positivas hacia los cambios que deban producirse, manteniendo la motivación por los que se produzcan.

* Adiestrar a los grupos en la adquisición de capacidades con el objeto de que consigan su autosuficiencia.

* Acompañar a los grupos en su evolución, desde la autosuficiencia hasta el desarrollo del sentimiento de pertenencia a la comunidad.

a.4. De respuesta:

* Gestión de procedimientos para el acceso o concesión de los recursos solicitados, apoyando y ayudando a las personas, grupos y colectivos en los trámites necesarios, incluso burocráticos cuando sea preciso, facilitando y potenciando en cualquier caso la adquisición de habilidades y conocimientos en el manejo de la burocracia.

* Mediación, entendida como actividades que tienen por finalidad intervenir ante otras instituciones, grupos o personas, con el objeto de facilitar a alguno de nuestros usuarios el acceso a las atenciones que puedan facilitarle, o para lograr en ellas un trato especial si así lo requieren sus especiales circunstancias o condiciones, única fórmula para proporcionar el acceso en igualdad de condiciones.

* Movilizar recursos personales, valorando positivamente aspectos o acciones que las personas han sido capaces de realizar, analizando los aspectos que dificultan el proceso de cambio y las actitudes negativas que lo dificultan, favoreciendo al mismo tiempo la autoestima y apoyando para evidenciar los beneficios que el cambio produciría.

* Movilizar recursos familiares, estableciendo o restableciendo canales de comunicación familiar, apoyando en situaciones de crisis familiar mediante el consejo y refuerzo de lo positivo y de las potencialidades, promoviendo cambios en la dinámica familiar para mejorar la comunicación, la distribución de responsabilidades y tareas, la toma de decisiones.

* Movilizar recursos comunitarios, creando nuevos canales de relación o potenciando los existentes, favoreciendo la normalización en el acceso y uso de los recursos de la comunidad y en la participación con y en ésta de personas en situación de necesidad.

* Creación o promoción de un conjunto de medidas integradas, nuevas o no, que sirvan de apoyo a la persona, familia o grupo en su cambio.

a.5. De refuerzo:

- * Constatación de resultados, intermedios o finales, de una intervención.
- * Control en el cumplimiento de obligaciones y de acuerdos para la percepción de un determinado servicio o ayuda.
- * Refuerzo positivo de los resultados obtenidos.

B.- Acciones instrumentales.

Conjunto de actuaciones que en su desarrollo no se encuentran específicamente relacionadas con una persona, unidad convivencial, grupo, colectivo o comunidad.

Encuentran sentido en tanto sus prestaciones están insertas en un ámbito local de actuación no determinado por usuario o colectivo objeto de la intervención.

b.1. Documentales:

* Cumplimentación de documentos administrativos por exigencia de procedimientos administrativos o de otros documentos técnicos, elaboración de informes y memorias para dar conocimiento de situaciones o de resultados a quien proceda.

* Análisis y organización de documentación recibida en el Servicio Social de Base y estimación de su aplicación en la intervención diaria.

b.2. De diseño y evaluación:

* Preparación, diseño y propuesta de planes, programas, proyectos e intervenciones.

* Apoyo y adiestramiento a grupos para programar y evaluar.

* Devolver la información obtenida en la intervención, concienciando y haciendo partícipe a la comunidad de las necesidades existentes como propias.

b.3. De colaboración:

* Contacto continuado, formal e informal, con profesionales, responsables municipales y vecinos de una comunidad para detectar situaciones de riesgo y analizar posibles respuestas.

* Trabajo en equipo cuando es posible y oportuno, procurando la interdisciplinariedad.

* Crear espacios propicios para la reflexión y el debate.

b.4. De clarificación:

* Concienciar a responsables municipales de la importancia de los Servicios Sociales en la política municipal.

* Desmitificar que todo el mundo sabe de Servicios Sociales, fortaleciendo con argumentos objetivos el posicionamiento técnico.

Tras el intento de reflejar el contenido de la prestación de Trabajo Social, puede decirse que quizás en los documentos de recogida de información, las memorias y evaluaciones de los Servicios Sociales de Base, hayan primado la información cuantitativa de necesidades y recursos materiales y financieros, adoleciendo de análisis y valoración respecto a los recursos humanos y técnicos.

No resulta extraño, entonces, que algunos autores, profesores universitarios e incluso profesionales del Trabajo Social hayan dudado, cuando no negado, la capacidad prestacional de los Servicios Sociales de Base, limitándolos a un mero ejercicio de distribución de prestaciones económicas y de gestión de determinados recursos materiales.

Ante el efecto de falta de contenido específico que los mecanismos de evaluación proporcionan al espectador externo, procede reivindicar la necesidad de medir el contenido específico de la prestación de trabajo social que constituye la verdadera esencia de la intervención en el primer nivel de los Servicios Sociales Comunitarios para reforzar la prevalencia en los Servicios Sociales de Base de la prestación técnica frente a la gestión de recursos económicos.

4. LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS EN LOS PROCESOS DE MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL.

Los orígenes del Trabajo Social y de los Servicios Sociales han estado ligados a la lucha contra la marginación y la exclusión social.

Sin embargo, parece que algunos autores de reconocido prestigio en el análisis de las políticas sociales han cometido el error de vincular el objeto de los Servicios Sociales al nacimiento de los denominados -con carácter general- "salarios sociales". Sirvan algunos ejemplos para reforzar la intención central de esta comunicación: ratificar la prioridad de la prestación técnica en los Servicios Sociales Comunitarios sobre el resto de recursos.

Así, Gregorio Rodríguez Cabrero, al analizar la ambivalencia y complejidad de los efectos de las políticas sociales, manifiesta que "... la política de redistribución de la renta vía ingresos y, sobre todo, vía gasto social, ha permitido una gestión de la desigualdad que ha sido capaz de contener los niveles de pobreza previos e incluso reducir el impacto de la crisis en los segmentos menos favorecidos de la sociedad española, pero a la vez no ha podido evitar que nuevas desigualdades sociales hayan emergido". 13

Más adelante señala que las rentas mínimas de inserción "han tenido la virtualidad de iniciar, siquiera tímidamente, un debate público sobre las cuestiones relacionadas con la exclusión social", 14 y a continuación "las rentas mínimas se encuentran en una encrucijada debido a los límites financieros actuales, a su falta de articulación con los sistemas generales de prestaciones económicas y su limitado impacto en cuanto garantía de recursos, si bien han sido un revulsivo para una estructura de servicios sociales que se ha tenido que enfrentar a la tozuda realidad de la pobreza y la exclusión social". 15

En la misma línea se manifiestan Mario Gabiria y otros cuando dicen que "por un lado, el salario social ha tenido un efecto netamente positivo sobre la propia estructura de los servicios sociales, sobre todo sobre la estructura de atención primaria. Ha aportado contenidos y objetivos concretos a una estructura quizás en exceso formalizada, ha aumentado sus recursos y le ha dotado de prestaciones concretas para los ciudadanos. Ahora bien, al mismo tiempo, la lucha contra la exclusión le supone todo un hándicap a unos servicios más orientados a tramitar prestaciones que a trabajar con personas, y con escasa capacidad de intervención y de influencia en áreas claves como el empleo y la vivienda". 16

Pues bien, no pretendo yo contradecir en todo a tan insignes autores, pero sí matizar algunas cuestiones:

a) Desde los Servicios Sociales Comunitarios siempre se ha trabajado con el objetivo de integrar en la comunidad a todas las personas y grupos, independientemente del concepto o grado de marginación o exclusión, pero a través de la normalización de las respuestas y no de las personas.

b) La puesta en marcha del salario social ha supuesto la generación de un recurso económico más para trabajar con las familias, pero no ha aportado -al menos en el medio rural aragonés- nuevos recursos ni humanos ni técnicos.

c) Los perceptores del salario social ya lo eran, en su mayoría, de otras prestaciones o servicios, por lo que la intervención social con ellos no resulta novedosa.

d) Anteriormente he intentado reflejar que el contenido básico de la intervención en los Servicios Sociales de Base, elemento de los Servicios Sociales Comunitarios, no es tramitar prestaciones, aunque sea lo único que se vea o quiera verse, sino que la prestación más importante, y en ocasiones el único recurso existente, consiste en la prestación de trabajo social.

e) Es cierto que el salario social ha permitido, en algunos casos, arbitrar medidas para la producción de un cambio en las familias que antes de ser receptoras del mismo nos impedían trabajar con ellas, pero a la vez ha aumentado la carga gestora de los Servicios Sociales de Base, que no ha ido acompañada de los apoyos necesarios y que ha supuesto, por tanto, una disminución del tiempo disponible para la aplicación de la prestación técnica.

f) Comparto igualmente que la combinación de Servicios Sociales Comunitarios suficientemente dotados, más renta mínima de inserción con los proyectos necesarios, puede conformar un núcleo compacto dentro del Sistema de Servicios Sociales con una considerable capacidad de innovación. Pero me resisto a considerar que el salario social o renta mínima de inserción sea la panacea de respuestas a la marginación y exclusión social y, desde luego, niego que hayan sido los artífices en la dotación de objetivos y contenidos de los Servicios Sociales de Base, ya que más bien al contrario la prestación de inserción responde a uno de sus objetivos, aun cuando éstos no dispongan ni de capacidad ni de recursos para conseguirla totalmente. Tampoco la inserción se consigue por la mera aplicación de los "salarios sociales", que en muchos casos se han reducido a un mero recurso económico.

Es necesario, pues, integrar los salarios sociales y proyectos de inserción como recursos normalizados del Sistema de Servicios Sociales, adaptando los diferentes proyectos a las necesidades de cada comunidad local, y, por tanto, deberán gestionarse desde los ayuntamientos, que necesitarán la implementación del personal necesario. En ningún caso la articulación de estos salarios sociales puede constituirse como red paralela a los Servicios Sociales Comunitarios.

5. EL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO EN LA PREVENCIÓN DE LA MARGINACIÓN E INSERCIÓN EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

Implica la garantía del derecho de todo individuo y grupo a participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social sin menoscabo del derecho a ser, expresarse y vivir de forma diferente. Supone la promoción de individuos, grupos específicos y de la propia comunidad a la que pertenecen, posibilitando la participación social y procurando la adquisición y desarrollo de habilidades psicosociales que permitan la utilización de los medios normalizados.

Por ello, la complejidad de la intervención comunitaria en los Servicios Sociales de Base requiere de profesionales entusiastas, observadores, comunicadores y dispuestos a adaptar la intervención a las necesidades de la comunidad.

Corresponde al Servicio Social de Base en el ámbito de la intervención comunitaria las siguientes actuaciones:

- **La detección precoz** de las situaciones que puedan constituir riesgo de desarraigo o marginación, o que sean indicio de los mismos.

Los Servicios Sociales de Base constituyen la estructura básica, y su proximidad al ciudadano y al entorno en que se desenvuelve los capacita como auténticos sensores de nuevas necesidades. Se han consolidado como los mejores sensores de la Administración Pública. Para articular adecuadamente esta capacidad deberán:

- a) Elaborar estudios de población, necesidades y recursos en su ámbito de actuación, y actualizarlos periódicamente.
- b) Sistematizar y analizar la información obtenida.
- c) Sistematizar y valorar la información generada por la propia intervención técnica.

d) Articular un sistema de recepción y sistematización de la información suministrada desde las instituciones públicas y entidades privadas, así como desde los individuos, grupos y comunidad.

e) Mantener un contacto estable con los ámbitos que pueden generar circunstancias marginadoras o con aquellos en los que pueden manifestarse los primeros síntomas de las mismas: valores sociales desnormalizados -conductas delictivas, inadaptación social y/o aislamiento social-, dificultad de transmitir pautas educativas y socializadoras -absentismo escolar, problemas escolares, insuficiencia de normas-, deficiente organización del hogar -alimentación deficitaria y/o inadecuada, falta de higiene, desorganización del hogar...-, dinámica relacional conflictiva -riñas, insultos-, desconocimiento de hábitos sanitarios básicos, etc.

Pero la capacidad para actuar como sensores no puede limitarse a la observación o detección de necesidades sino también de las potencialidades de los individuos, grupos y comunidad.

Así, habrá que articular la captación de voluntarios para la intervención social, familias acogedoras, manifestaciones de ayuda mutua, redes de solidaridad social...

Es necesario reivindicar como actuación específica de los Servicios Sociales de Base el contacto como mecanismo preventivo, actuación que ha sido demostrada por considerarse una pérdida de tiempo o un recurso del profesional para no trabajar.

• **La promoción de la cooperación social**

Desde el Servicio Social de Base se colaborará, a través de:

a) La información y asesoramiento técnico en la creación de hábitos de cooperación, desarrollo de actuaciones propuestas por grupos de iniciativa social en programas de servicios sociales, actuaciones de formación, actuaciones de promoción y organización del voluntariado social y de grupos de autoayuda.

b) El apoyo a grupos y colectivos para adquirir habilidades que permitan la autogestión de los mismos.

c) El asesoramiento técnico para el establecimiento de órganos de participación social, asumiendo las tareas técnicas que de éstos emanen, siempre y cuando sean responsabilidad funcional de los Servicios Sociales de Base.

• **La participación en dinámicas integrales de desarrollo local**

La inserción no es posible sin estas dinámicas integrales. De una parte, los Servicios Sociales de Base habrán de procurar el establecimiento de mecanismos estables de relación, en su ámbito territorial, con salud, educación, vivienda, empleo, cultura y seguridad social para coordinar actuaciones tanto individuales como grupales y comunitarias. De otra parte, habrán de instar a las Corporaciones Locales para que los servicios sociales sean incluidos en las estrategias de desarrollo local que abarquen el conjunto de actuaciones de desarrollo urbanístico, medioambiental, económico, tecnológico y social. En estos planes no pueden olvidarse las diferentes entidades generadoras de empleo.

• **La normalización de respuestas sociales**

Los Servicios Sociales de Base juegan un doble papel. Por un lado, el trabajo social compagina la intervención individual y grupal para concienciar de necesidades, derechos, recursos y actitudes positivas hacia su uso con la intervención comunitaria, reforzando actitudes de aceptación y convivencia. Por otro, asesora a las Corporaciones Locales y propone a otras instituciones y entidades la adaptación de sus recursos normalizados a las necesidades específicas de las personas y grupos con problemas de integración.

• **El desarrollo de sentimientos comunitarios**

Consiste en difundir valores positivos para la convivencia, tanto en las personas insertas en procesos de marginación o exclusión como en la propia comunidad. En este sentido es muy importante el uso por los Servicios Sociales de Base de los medios de comunicación social y las campañas de difusión para sensibilizar y concienciar a la comunidad, prevenir y en su caso corregir actitudes intolerantes, y favorecer los mecanismos y manifestaciones de solidaridad social.

• **El refuerzo y desarrollo de actitudes y habilidades útiles para la convivencia**

El trabajo de apoyo, motivación y el entrenamiento en habilidades sociales relacionales a personas y grupos desde los Servicios Sociales de Base favorecerá un entorno convivencial en el que se positiven los conflictos, se transmitan hábitos de comportamiento y se dote de referentes para identificar las situaciones de necesidad y las potencialidades para su satisfacción.

Reforcemos la intervención comunitaria en los Servicios Sociales de Base, pues a través de ella detectaremos situaciones de marginación, exclusión o en riesgo de estarlo; fomentaremos la cooperación social; favoreceremos respuestas integrales desde la comunidad; normalizaremos las mismas, evitando la normalización marginadora de las personas; contribuiremos a desarrollar mecanismos de solidaridad, y todo ello redundará en la creación de un marco armónico de convivencia para la comunidad.

- ¹ Gustavo García Herrero y José Manuel Ramírez Navarro. "Los Nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución". Editorial Librería Certeza. 1992. Pág. 10
- ² Ib. Pág. 12
- ³ Ministerio de Asuntos Sociales. Centro de publicaciones. "Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales. Memoria anual 1993/ Previsiones 1994. Págs. 74, 75 y 80.
- ⁴ Documento de Conclusiones del Congreso de Servicios Sociales Municipales celebrado en Sitges (Barcelona) el 2, 3 y 4 de marzo de 1995. Apartado sobre "la organización de los Servicios Sociales Municipales". Pág. 4
- ⁵ Ib. Apartado sobre las responsabilidades de la Administración. Pág. 10
- ⁶ Ministerio de Asuntos Sociales. Centro de publicaciones. Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales. Memoria anual 1993/ Previsiones 1994. Pág. 201.
- ⁷ Ib. Pág. 207
- ⁸ Lucila Corral Ruiz. Reflexiones sobre políticas de intervención social en los municipios. I Congreso Nacional sobre el Sistema Público de Servicios Sociales en la Administración Local. La Coruña, 1994.
- ⁹ Patrocinio de las Heras Pinilla. Nuevas tendencias en las políticas de Servicios Sociales y de Bienestar Social. Curso de política social. Universidad de Castilla-La Mancha.
- ¹⁰ Ministerio de Asuntos Sociales. Ficha Social. Manual de cumplimentación.
- ¹¹ Aurelio Lascorz, Jorge Sánchez y A. Mouriño. Aportaciones de los Trabajadores Sociales a los Servicios Sociales en el Medio Rural. Libro de ponencias de las VI Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural. Lugo, abril 1995. Pág 235 a 239.
- ¹² Se han utilizado referencias y conceptos desarrollados por Ana M^a Aranda en una tesis -todavía inédita- y por el Sistema de Información CYRANO.
- ¹³ Gregorio Rodríguez Cabrero. Políticas de rentas. Informe FOESSA 199. Pág. 1547
- ¹⁴ Ib. Pág. 1548
- ¹⁵ Ib. Pág. 1549
- ¹⁶ Mario Gabiria, Manuel Aguilar y Miguel Laparra. La caña y el pez. El Salario social en las Comunidades Autónomas. 1989-1994.

**LA ECONOMÍA SOCIAL
COMO INSTRUMENTO
DE LUCHA
CONTRA LA EXCLUSIÓN**

Paloma Goñi Ruiz.
Diplomada en Trabajo Social
Fundación "Traperos de Emaús"

El concepto de exclusión social empieza a ser utilizado de forma generalizada en los trabajos analíticos sobre política social. La exclusión social se encuentra definida por el no acceso frente a la precarización.¹

No significa únicamente una insuficiencia de ingresos, ni se trata sólo de la no participación en la vida laboral, sino que se manifiesta también en los problemas de vivienda, la salud y el acceso a los servicios.

Afecta a grupos sociales enteros que se convierten en objeto de discriminación, segregación, y pone de manifiesto los defectos de la estructura social.

Las personas que se encuentran en lo que denominamos como situación de exclusión social padecen una cierta incapacidad para salir de su situación por sus propios medios. La idea clave del concepto de exclusión es la no participación en el conjunto de la sociedad.

La falta de trabajo es solamente una característica más de los procesos de exclusión social sin embargo, el afianzamiento del Estado de Bienestar ha reforzado la idea del carácter integrador del empleo, por lo que nos encontramos con que la mayor parte de los mecanismos de integración social se encuentran articulados en torno al empleo.

La integración laboral se ha convertido en la principal vía de integración. Sin embargo, el desarrollo tecnológico y económico no permite la integración de los más desfavorecidos socialmente, que son generalmente expulsados del mercado de trabajo.

Es en este marco donde nos encontramos con la aparición de estructuras de inserción por lo económico, tanto desde el ámbito privado como desde el ámbito público, entre las que destacamos las empresas de inserción. Desde el punto de vista de la incorporación social, utilizaremos este término para referirnos a las empresas cuyo objetivo no es exclusivamente el de la rentabilidad económica, sino que también, y de forma prioritaria, el de la rentabilidad social.

A principios de los años ochenta comienzan a surgir en nuestro país mecanismos de inserción por lo económico que tienen como objetivo intentar que personas en situación de exclusión social puedan incorporarse socialmente. Facilitan el acceso a través de un empleo, pero ocupándose asimismo de generar programas de incorporación social adaptados a las personas integradas en dichas estructuras.

Se trata de romper con los tópicos respecto a las personas en dificultad social y su capacidad para el trabajo demostrando, sin dejar lugar a dudas, que estas personas pueden desarrollar un trabajo si se les ofrecen unas condiciones mínimamente adecuadas, y se trata asimismo de dignificar el trabajo que estas personas realizan dotándolo de un mayor reconocimiento social.

A lo largo de nuestra exposición efectuaremos un recorrido por las diferentes estructuras de inserción por lo económico que actualmente se desarrollan en nuestro país y reflexionaremos sobre cuál es el papel que los trabajadores sociales debemos desempeñar en estas nuevas formas de trabajo social.

ESTRUCTURAS DE INSERCIÓN POR LO ECONOMICO, UN INTENTO DE DEFINICIÓN².

Al aproximarnos a realizar una conceptualización de las diferentes tipologías de estructuras de inserción por lo económico, nos encontramos con diversas dificultades motivadas entre otras cuestiones, por tratarse de conceptos no regulados todavía en nuestro país por el ordenamiento jurídico, si bien nos consta que desde diversas instancias se está realizando un gran esfuerzo por que se dote de forma jurídica a algunas de estas iniciativas.

Por otra parte, a pesar de la necesaria tendencia a consensuar terminologías, los problemas de denominación tienen su origen, en parte, en que este tipo de experiencias se han desarrollado hasta ahora fundamentalmente en países europeos, utilizando nombres diferentes, en idiomas diferentes.

Asimismo, la coordinación entre las experiencias de este tipo que se están desarrollando en nuestro país, se realiza en la mayor parte de los casos a niveles regionales sin que exista una coordinación permanente a nivel estatal, lo que contribuye a que a experiencias similares sean denominadas de diferente forma.

Las estructuras de inserción por lo económico se caracterizan, entre otros aspectos, por desarrollar programas de intervención social adaptados a las personas en dificultad social con las que trabajan.

Dichos programas deben estar enmarcados dentro del itinerario de inserción social de cada persona, pudiendo aplicarse en momentos distintos en función de la evolución individual, pero partiendo siempre de la base de que cada persona necesita un programa de incorporación laboral diferenciado y exclusivo, al que más adelante haremos referencia.

Consideramos que las estructuras de inserción no deben convertirse única y exclusivamente en dependientes de los fondos administrativos, por el peligro que ello supone en cuanto a no dotar de estabilidad e independencia a los proyectos.

Debemos tratar de crear estructuras económicas capaces de permanecer en el tiempo e insertadas en el mercado. Lo que no implica que no necesiten del apoyo administrativo, ya que el rendimiento laboral de las personas con dificultad social se encuentre mermado,

consideramos necesario crear estructuras laborales que adapten el trabajo a dichas personas lo cual, indudablemente, supone un coste añadido por la necesidad de contar con personal especializado para apoyar los programas de inserción.

EMPRESAS DE TRANSICIÓN

Caracterizadas porque parte de sus puestos de trabajo son para personas en inserción. El porcentaje de dichos puestos varía, pero nosotros consideramos que como mínimo un veinticinco por ciento de los puestos de trabajo deben ser desempeñados por personas con dificultades sociales.

La principal característica diferenciadora de este tipo de empresas es que los puestos de trabajo son permanentes pero las personas no. Estas personas permanecen durante un tiempo que puede oscilar entre seis meses y dos años.

Su objetivo se centra en dar una formación que permita el acceso de personas en dificultad social al mercado de trabajo normalizado.

Este tipo de empresas de transición necesitan de una compensación económica por el sobrecoste laboral dada su escasa productividad y por el acompañamiento social que realizan.

EMPRESA SOCIAL SOLIDARIA

En la empresa social solidaria una parte importante de los puestos de trabajo están destinados a ser ocupados de forma permanente, o al menos muy prolongada, por personas con graves dificultades para acceder al mercado de trabajo normalizado o incluso con escasas posibilidades de poder desarrollarlo.

Su objetivo vendría a ser facilitar puestos de trabajo a personas que difícilmente puedan acceder al mercado normalizado.

Necesitan de un apoyo económico permanente por el sobrecoste laboral y por el apoyo social que llevan a cabo.

La característica de solidarias supondría que, además de las peculiaridades anteriormente citadas para las empresas finalistas, estas empresas trabajan con conceptos diferentes a las "empresas normalizadas". No miden su rentabilidad en términos económicos sino sociales, y sus beneficios se destinan a aumentar el número de puestos de trabajo o a apoyar otros proyectos.

EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL DE INSERCIÓN

Se trata de empresas que contratan a personas en dificultad social y las ponen a disposición de terceros.

Necesitan también apoyo por el sobrecoste laboral y por el acompañamiento social.

Actualmente no tenemos conocimiento de la existencia de ninguna de ellas en España.

EMPRESAS TUTELADAS

Su objetivo es el autoempleo. Se trata de iniciativas de creación de empleo para personas en dificultad social, que cuentan con apoyos administrativos económicos o técnicos y que tienden hacia empresas normalizadas incluidas en el mercado laboral.

La transición de la exclusión hacia la integración laboral plena la recorren la empresa y las personas de forma paralela.

EMPLEO SOCIAL

Personas en dificultad acceden a actividades productivas fuera del mercado financiadas por la Administración Pública, la cual se encarga de su gestión en función del gasto presupuestario.

Desarrollado de forma temporal, tiene una finalidad rehabilitadora y formativa.

Para terminar, debemos hacer referencia a otro tipo de mecanismos de apoyo a la inserción laboral; no se trata de empresas específicas y centran su labor en el apoyo a la colocación. Dentro de este apartado nos encontramos con:

- 1) Los que realizan una labor de intermediación:
 - * Agencias privadas de colocación.
 - * Bolsas de trabajo.
- 2) El apoyo a la búsqueda de empleo de una forma tutelada.
- 3) Los diversos programas de incentivación a la contratación en empresas normales.

LA FIGURA DEL TRABAJADOR SOCIAL ANTE LOS PROCESOS DE INSERCIÓN POR LO ECONÓMICO

Podemos decir que en nuestra sociedad, el concepto de inserción no presenta una aceptación universal ni unívoca, sino que más bien responde a definiciones multidimensionales, diversas y cambiantes.

El concepto de inserción más ampliamente difundido es el que hace referencia a la inserción por la vía económica y laboral, si bien nosotros consideramos que se trata de elementos básicos que no son, en nuestra opinión, exclusivos.

La inserción entendida únicamente como inserción laboral, deja a un lado una gran cantidad de aspectos, salud, vivienda, educación... sin los cuales no podemos hablar de una inserción plena.

En el apartado anterior hemos pretendido describir los diferentes tipos de estructuras de inserción por lo económico que actualmente se contemplan en nuestro país; en esta parte trataremos de aportar nuestra visión sobre cuál debe ser el papel del Trabajador Social en los procesos de inserción.

Partiremos de la base de entender la inserción como un proceso, lo cual implica que se trata de una realidad gradual. Tomaremos la definición de inserción de Aguilar, Laparra y Gaviria como referencia:

"Entendemos la inserción como proceso (itinerario de inserción) que parte de una situación dada y que a partir de ella, se pretende desarrollar su capacidad para enfrentarse con el entorno, su autonomía personal, pero sin prejuzgar cuál es el modelo de ciudadano que se trata de generar. Es un proceso que se define por el avance (en capacidades, saberes, autonomía, independencia...) a partir de una situación determinada de exclusión social".

La llegada de una persona a lo que denominamos como situaciones de exclusión social, no se produce de una forma sencilla; deben haberse producido toda una serie de situaciones, por lo que creemos que es necesario hablar de un itinerario de exclusión que acostumbra a ser complejo. Por ello, debemos pensar que su contrario, el itinerario de inserción, habrá de tener necesariamente las mismas características, por lo que huiéremos de las soluciones fáciles o rápidas.

En cualquier caso, el itinerario está en función del itinerario de exclusión, lo cual implica partir del punto en el que nos encontremos y la necesidad de un tratamiento individualizado en cada caso.

Por tratar de definir de una forma sencilla cuál es la labor del Trabajador Social, en un primer momento, en estos procesos, diremos que su función no es otra que la de posibilitar que la persona inicie su proceso de incorporación social.

Para ello elaboremos un plan de incorporación, tarea nada sencilla. Debemos partir de la aceptación plena de la persona con la que estamos trabajando; pensar en ella como exclusiva, diferente; intentar elaborar un análisis global de su situación, teniendo en cuenta sus potencialidades y capacidades.

En definitiva, articular de un itinerario de inserción acorde con el diagnóstico y el seguimiento del caso para tutelar su evolución.

En nuestro trabajo diario dentro de una estructura que podemos definir como una empresa social solidaria, en la elaboración de los "diagnósticos" de las situaciones personales, hacemos especial hincapié en reseñar no sólo cual es la situación social, personal, sanitaria, judicial... de la que parte, sino también cuáles son las potencialidades y capacidades.

Uno de los conceptos claves de nuestro trabajo es el de la negociación. Negociar supone partir de una situación de igualdad, aportar y exigir; pero también, y fundamentalmente, adaptación por nuestra parte, marcar objetivos, evaluarlos y reflexionar sobre los pasos dados de forma conjunta.

No podemos esperar que la utilización de los mismos recursos produzca los mismos resultados; cada persona proviene de unas peculiares circunstancias y se encuentra en un momento concreto de su proceso, por lo que la importancia de la elaboración de procesos individuales e integrales nos parece incuestionable.

Por lo tanto, no se puede determinar de antemano cuál es el momento idóneo para la incorporación de las personas a las estructuras de inserción por lo económico, el tiempo que deben permanecer en ellas ni el grado de seguimiento que debe realizarse en cada persona.

Estos aspectos vendrán determinados por la situación personal de cada individuo, el grado de exclusión, sus recursos personales, los recursos sociales disponibles, así como por la evolución en su itinerario de inserción.

Prácticamente en todas las estructuras descritas en el apartado anterior, hemos hecho referencia a que en todas ellas se realiza una labor de acompañamiento social.

Dicha labor, aunque no de forma exclusiva, es una parte importante de las funciones del Trabajador Social, quien debe acompañar los procesos personales, realizando un seguimiento cercano de los procesos de incorporación social, efectuando una constante revisión de los objetivos y metas programadas, apoyando los cambios positivos y, en definitiva, acompañando a la persona en el desarrollo de su propio proceso de inserción.

Las estructuras de inserción por lo económico plantean una alternativa diferente y novedosa en la lucha contra la exclusión social, adaptada a la problemática de las personas en dificultad social que no pueden acceder ni siquiera a su condición de ciudadano. Consideramos que se abren nuevos horizontes para el trabajo social, formas diferentes de trabajar más acordes con la realidad actual, ante las cuales no podemos permanecer ajenos.

¹ M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, en "Peculiaridades de la exclusión en España". Universidad Pública de Navarra, 1995.

² Tomado de la obra de M. Aguilar y M. Laparra, "Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico en la Comunidad de Madrid. Comunidad de Madrid, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR; GAVIRIA; LAPARRA. *Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico en la Comunidad de Madrid.* Comunidad de Madrid, Madrid, 1994.

Proyectos IMI. Comunidad de Madrid. Madrid, 1995.

Peculiaridades de la exclusión en España; propuesta metodológica y principales hipótesis del caso de Aragón. Pamplona, Universidad Pública de Navarra.

FUNES ARTIAGA, Jaime. *La incorporación social de las personas con problemas de drogas.*

GONZÁLEZ, Maite; ESTIVILL, Jordi; DE LA HOZ, José María. *La inserción a debate.* Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993.

**LA INICIATIVA SOCIAL EN
LA LUCHA CONTRA LA
EXCLUSIÓN**

José Luís Sarasola Sánchez-Serrano

PUNTO DE PARTIDA

La presente comunicación oficial que teneis frente a frente no pretende ser un tratado sobre iniciativa social, ni un compendio de recetas contra la exclusión, simplemente es la aportación que hace un Trabajador Social que, tras haber pasado diez años por la Administración Local promocionando iniciativas sociales y luchando contra la exclusión, perteneciendo al mismo tiempo, y de forma activa, a ONGs desde hace más de doce años, ejerce como docente en Escuelas de Trabajo Social desde hace ya tres cursos.

Por ello lo expuesto es fruto del ejercicio crítico de teorización tras años de experiencias, y el análisis de la aportación teórica que sobre el tema he estudiado.

No creo que convencer a nadie sea mi meta en la comunicación, y sí presentar un tema de interés que ofrezca una reflexión a los asistentes, desde la cual se formen una idea, lo más acertada posible, que les lleve a posicionarse sobre el tema.

REGULACION DE LA INICIATIVA SOCIAL

La Administración se ha ocupado y preocupado de regular, jurídicamente a la iniciativa social, para posteriormente registrarlos y acreditarlos a fin de subvencionarlos, ¿o contratarlos?

Si la Administración busca una coincidencia de objetivos de intereses y de compromisos para exigir una unidad de acción en la esfera pública y privada (ONG y ODV)⁽¹⁾ ¿no estará impulsando una colaboración con un componente falso de crítica?, ¿no estará reduciendo las ONG/ODV a meras correas transmisoras de complementariedad de la propia Administración? que se regule la iniciativa social en un Estado Social y Democrático de Derecho es lo más normal del mundo pero que algunos tengamos la impresión de ver a la iniciativa social como subsidiaria de la Administración Gubernamental supone un verdadero peligro.

¿Y por qué?. Porque el papel de la iniciativa social en la lucha contra la exclusión, como posteriormente analizaremos, no se reduce a completar programas y prestaciones del Sistema Público ni a actuar en sectores no atendidos por la Administración, ni a ser espectadores activos del existencialismo que parchee los vacíos que en Servicios Sociales se están produciendo al recortar presupuestos y actuaciones.

(1) Organización no Gubernamental y Organización de Voluntariado.

En "descargo" de la Administración referiré que la exposición de motivos de la Ley 6/96 de Voluntariado expone textualmente: "La acción voluntaria se ha convertido hoy en día en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social y, como consecuencia de ello, reclama un papel más activo que se traduce en la exigencia de mayor participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales".

Marco jurídico de la iniciativa social

a.- Ambito Estatal :

* Carta Social Europea. 18 / octubre / 51 (Ratificada en España en 1980) su artículo 14 dice textualmente "compromete a los Estados miembros del Consejo de Europa el fomentar servicios que, utilizando los métodos de un Servicio Social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como su adaptación al entorno social y a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y de mantenimiento de tales servicios."

* Constitución Española de 1978: art. 9.2: corresponde "a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Art: 41: "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

*Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas del Estado Español: (1979-1983). Recogen la obligación de los poderes públicos en general y de cada comunidad Autónoma en particular de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida económica, política, cultural y social: (la iniciativa social se entiende como uno de los instrumentos canalizadores de esa participación a través de la colaboración libre y desinteresada de los ciudadanos en la prestación de servicios de carácter cívico y social).

*Ley 13/1982 de 7 de Abril (Ley de integración social del minusválido): Art. 64" El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención del disminuido, promoviendo la constitución y funcionamiento de entidades sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad".

*Ley 2/85 y Decreto 214/87 sobre Protección Civil:
" Promoción y apoyo a la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la Protección Civil, así como referencia a la participación ciudadana en otras".

*Real Decreto 1033/1987 y 666/1987 de registro de Entidades de Acción Social los cuales regulan el Registro de Entidades de Acción Social, mencionando expresamente entre ellas a las de voluntariado social.

*Ley 6/96 de 15 de Enero: Ley del voluntariado. La cual expone en su preámbulo: Recoge la Ley las notas comúnmente aceptadas como definitorias de la actividad de voluntariado: altruista y solidario; libertad, es decir, que no traiga su causa de una obligación o un deber del voluntario; gratuidad, sin que exista contraprestación económica de ningún tipo; y, finalmente, que se realice a través de una organización pública o privada. La Ley contempla, por tanto, el voluntariado organizado.

b.- Ambito Autonómico.

Pasando ahora a las Normas Específicas Autonómicas vemos que con fórmulas diversas los Estatutos de Autonomía han conferido competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas en materia de bienestar social, asistencia y bienestar social, y servicios sociales (bien genéricamente referidos o atendiendo a determinados sectores: Personas Mayores, minusválidos, infancia y juventud).

En base a tal cobertura legal y con el objeto de crear un marco homogéneo al cúmulo de Servicios Sociales (propios o transferidos) de las Comunidades Autónomas, éstas han aprobado Leyes de Servicios Sociales en las que existen preceptos aplicables a la iniciativa social de modo implícito (por referirse a organizaciones privadas de colaboración social sin ánimo de lucro) bien de modo explícito.

Haciendo un análisis de los preceptos explícitamente aplicables en algunas leyes autonómicas de Servicios Sociales son los siguientes:

1. ANDALUCIA (Ley 2/1.988)

Art. 26 "Voluntariado Social"

1. La Junta de Andalucía reconoce y proporcionará apoyo al voluntariado social que colabora con las Administraciones públicas y con la iniciativa social en las tareas de prestación de Servicios Sociales.

2.- Las funciones del trabajo voluntariado deberán regularse reglamentariamente, de forma que no reúna características de relación laboral ni mercantil".

2. ARAGON (Ley 4/1987)

Sin preceptos explícitamente aplicables al Voluntariado, sus artículos 29 y 32 regulan el acceso a las subvenciones de las organizaciones sin ánimo de lucro que colaboren con la administración en actividades de acción social, y a los beneficios especiales propios de las entidades de interés social.

3. ASTURIAS (Ley 11/1987)

El Art. 15 dispone que se "promoverán y regulará la participación del voluntariado social, prioritariamente a través de asociaciones, en las tareas de prestación de Servicios Sociales".

4. CANARIAS (Ley 9/1987)

Art. 15 2º serán objeto de una especial atención por parte de la administración pública las fundaciones, las asociaciones de heteroayuda y ayuda mutua, y el voluntariado cuyos objetivos y actividades convengan mejor a los principios de prevención, normalización, rehabilitación y promoción social".

5. CATALUÑA (Ley 26/1985)

Art. 17: "1. La Generalidad y las demás Administraciones Públicas de Cataluña competentes en materia de servicios sociales deberán fomentar formas de solidaridad mediante la colaboración del voluntariado en las actividades reguladas por la presente Ley en los planes de actuación social.

2. Las funciones que desarrollen dichas personas y las entidades que las agrupen deberán regularse reglamentariamente de forma que no reúnan características de relaciones laborales o mercantiles".

6. CASTILLA-LA MANCHA (Ley 3/1986)

Art. 27: "1. Se fomentará y regulará la función del Voluntariado Social, que colabore con la administración autonómica en las tareas de investigación y prestación de Servicios Sociales.

2. Se entenderá por Trabajo Voluntariado en Servicios Sociales aquella acción hacia la comunidad sin expectativas de remuneración económica, y cuyo objetivo central es promover el desarrollo de la comunidad en el marco de la autoayuda, solidaridad, pluralismo y democracia, reforzando y en su caso supliendo subsidiariamente a los Servicios Públicos".

7. GALICIA (Ley 3/1987)

Prevé en su art. 12.5 que "el impulso y formación del voluntariado en orden a su incorporación activa en los programas de desarrollo comunitario pueden delegarse a las corporaciones locales".

8. ISLAS BALEARES (Ley 9/1987)

En cuanto a sus principios básicos, en su art. 6.e, establece el siguiente: "Colaboración con la iniciativa privada sin ánimo de lucro, que será especialmente promovida e impulsada. En especial se fomentará el voluntariado social."

9. MADRID (Ley 11/1984)

En su Art. 28 establece que "se fomentará y regulará la función del voluntariado social, que colaborará con las administraciones públicas en las tareas de prestación de Servicios Sociales."

10. MURCIA (Ley 8/1985)

El Voluntariado tiene una sección propia con el siguiente contenido:

Art. 91.- Definición: "La C. Autónoma prestará el apoyo necesario a los movimientos de voluntariado y colaboración social, entendiéndose por tales aquellos que presten un servicio no remunerado a las personas o grupos que sufran marginación, para colaborar en la superación de la misma". Art. 92.- Colaboración: "En el marco de la regulación general de la acción del voluntariado, el Gobierno Regional = establecerá las normas de colaboración con las organizaciones de voluntariado que presten servicios sociales con lo contemplado en esta ley o similares a los mismos, adoptando las medidas cautelares precisas para que en ningún caso el trabajo voluntario sustituya los puestos de trabajo estable para la prestación de servicios".

11. NAVARRA (Ley 14/1983)

Art. 6.f, señala como prioridad de los ayuntamientos en la gestión de los Servicios Sociales "impulsar y formar el voluntariado para acciones complementarias".

12. PAIS VASCO (Ley 6/1982)

No contiene reglas específicas acerca del voluntariado, aunque en su art. 7 habla de la colaboración de las instituciones privadas sin fin de lucro en el sistema público de Servicios Sociales".

Como se expone en su textualidad la normativa autonómica en materia de Iniciativa Social, y una manifestación básica de la misma es el voluntariado, como expresión de solidaridad desde la libertad y el altruismo, recoge entre otros, y en general:

- Compromiso de regulación.
- Compromiso de colaboración con la Administración
- Pública en la prestación de Servicio Social.
- Compromiso de fomento.
- Compromiso de formación del Voluntariado.
- Compromiso de Subvención.

SITUACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPAÑA

La ponencia quedaría incompleta si no expusiera el marco en el que se encuentra la protección social en la encrucijada del Estado del Bienestar.

Haciendo un poco de memoria, y revisando el pasado histórico reciente, las crisis del petróleo de 1973 y la más reciente de 1979 (Revolución iraní) hicieron únicos los restos de políticas intervencionistas que bajo el componente keynesiano y el componente beverdiano, económico y social respectivamente, encomiendan a los estados occidentales, y entre ellos al nuestro, a unas políticas de Bienestar Social (no iguales, por supuesto, en todos los países). Ambas teorías se apoyaban en un crecimiento económico que permitía hacer frente a los gastos sociales ¿por qué? pues gracias al dividendo social que generaba el crecimiento y a la solidaridad aceptada por todos.

Según GOSTA ESPING - ANDERSEN (1995) gracias a esta política "se llegaba a la prosperidad del crecimiento industrial sostenido y constante, el mercado garantizaba un ciclo vital estable y sin pobreza y acompañaba a su política con un empleo garantizado, unos derechos laborales" pero llegaron a la década de los 80 y en nuestro país, como en el resto de los países occidentales, se empieza a cuestionar el Estado de Bienestar ya que la economía no puede garantizar el pleno empleo, según FRIEDMAN (1989) "El Estado de Bienestar significaba el camino a la servidumbre y a la ruina económica".

Pero es innegable el efecto benefactor keynesiano la cual mejoró las condiciones de vida de las capas sociales más pobres, extendió los Servicios Sociales y la exclusión no alcanzó las cotas que alcanza en la actualidad.

Y al keynesianismo le sucede el neoliberalismo como modelo socioeconómico imperante, y que es defendido, entre otros por Becker, (Teoría del Capital Humano), Rawls (Teoría de la Justicia Social), Leroy (concepto de mercado reticular); y bajando de nuevo a nuestro país en él, el neoliberalismo, corriente hegemónica, ha anulado al movimiento obrero, a las corrientes alternativas y a la organización civil; esto se ve reflejado en el Informe PETRAS (James Petras 1996) que sentencia: "la modernización de la economía española entre 1982 y 1995 se basó en tres estrategias interrelacionadas:

- Liberalizar la economía.
- Insertar a España en la división internacional del trabajo.
- Configurar un nuevo "régimen regulador".

Y siguiendo con dicho informe (del cual recomiendo una lectura detallada pues analiza la sociedad actual española y la brecha generacional padres-hijos según la estrategia de modernización seguida en nuestro país en los últimos 15 años), el liberalismo implicó:

- Privatizaciones en masa.
- Flexibilidad del mercado laboral.
- Papel predominante del turismo frente a la industria en nuestro país.
- Expansión de servicios y retraimiento del sector agrí-cola - ganadero.
- Internacionalización del capital.
- Balanza comercial desfavorable.
- Transferencia de fondos de la Comunidad Europea.

Lo cual ha implicado una desindustrialización de la economía que ha arrastrado unas bolsas de desempleados que ha influido a su vez en un descenso de la calidad de vida.

Concluyo con una sentencia de PETRAS: "La modernización ha debilitado el sentido de compromiso comunitario en los asuntos sociales y ha creado mayor atomización social y desarticulación de las organizaciones sociales, especialmente entre la gente joven", que se ve complementada con la frase resumen del profesor ALLAN PEACOCK: "El verdadero objeto del Estado de Bienestar, para los liberales, es enseñar a la gente como arreglarselas sin él".

Y aterrizando en nuestro tema se puede definir la EXCLUSION, según la Real Academia de la lengua, como la "acción y efecto de expulsar a una persona del lugar que ocupaba" Y es fácil comprobar que en nuestro país está servida ya que llevamos varios años en los que los respectivos gobiernos emprenden medidas para recortar las prestaciones sociales ofrecidas antaño por el Estado de Bienestar, aligerando así sus costes.

Y lo triste del caso es que al no estar todos los países al mismo nivel de prestaciones de Suecia o Alemania como es el caso de España, los recortes que se realicen en Prestaciones por Desempleo, Sanidad, Educación o Servicios Sociales pueden significar que los colectivos se vean aumentados por capas de población y sectores, que dentro de los mismos, se excluyan paulatinamente del sistema como consecuencia permiciosa de esta situación.

Pensiones, sanidad y pago de desempleo son los tres pilares principales del Estado de Bienestar español, y la creación de empleo es el factor determinante para garantizar los amplios compromisos de gasto social, que en los Presupuestos Generales del Estado para 1996 suponen el 53 % del total del gasto público (Pensiones 7'5 billones de pesetas, 10 % PIB; Sanidad 3'6 billones de pesetas, 5 % PIB; Desempleo 1'7 billones de pesetas).

Como de nuevo hago incapié: las bolsas de exclusión social han sido una consecuencia directa de la caída del Estado de Bienestar al haber fracasado la aspiración keynesiana cuyo objetivo fundamental era la consecución del pleno empleo.

En un país con un 22'27 % de la población activa desempleada (3.535.000 personas) comenzamos por ver una exclusión de trabajadores que se ven desempleados tras regulaciones de empleo o cierres de empresa, tras llevar toda una vida de trabajo, y otras capas y sectores muy numerosos de la población que no tienen acceso al empleo... y en muchos casos tampoco a las prestaciones sociales por desempleo.

LA EXCLUSION SOCIAL

Cuando se me encargó esta Comunicación Oficial pensé que más de 50 millones de europeos tenían la culpa de este encargo ya que con tristeza e impotencia soy consciente que son 50 millones los pobres, marginados, inmigrantes, toxicómanos, refugiados, parados... que son ciudadanos de una Europa desarrollada pero que no cuenta apenas con ellos, que los excluye de la sociedad por no tener empleo, por tener enfermedades, por ser viejos, por no tener una formación, por tener hijos y ser soltera.

¿QUIEN ES EL EXCLUIDO?

- ¿El pobre?. es algo más, esta palabra tiene connotaciones benéfico-caritativa y parece superada.
- ¿El Tercer Mundo?. parece que ya en nuestro Segundo o Primer Mundo, según se quiera, viven semejantes en un Cuarto Mundo.
- ¿Los que viven en Vías de desarrollo?. muchos no es que salgan de estas vías, lo que ocurre es que los hay que no las verán ni de lejos.
- ¿Los económicamente débiles? tanto este concepto como el de "clase no privilegiada" se acuñan como frase de conveniencia y para la resignación.
- EL MARGINADO: mientras que una parte de la población avanza, se desarrolla y cubre sus necesidades en el seno de la sociedad hay otra parte de la población que se ha quedado al margen de los beneficios sociales, del trabajo, de los recursos y del reparto.
- EL EXCLUIDO: los que ya están aparte, los que están sin estar, los necesitados cada vez más necesitados. Los que viven "recreándose" en bolsas de pobreza.

¿Se han excluido ellos o los hemos excluido nosotros?... ¿Tienen una situación voluntaria o involuntaria?.

El sistema social da las mismas oportunidades, la sociedad capitalista permite a un botones huérfano llegar a director de una entidad financiera. En nuestra vida social pasamos desde la filantropía de los primeros tiempos, a la caridad, de esta a la beneficencia, de aquí al asistencialismo, recalando en los Servicios Sociales donde nos ocupamos de los enfermos, de las personas mayores, de los huérfanos, de los que estaban desempleados, de los que sufrían discapacidades...pero en la actualidad parece que si les

ayudamos ¡ no hacen nada por ascender ni por salir de su situación ¡, y la tendencia es que se supriman ayudas para obligar a los sufridos usuarios a luchar, a buscar nuevas metas, nuevos horizontes... y que si les falta una ayuda dependan de sus respectivas familias naturales, que si les deniegan un subsidio que agudicen el ingenio y si no cuentan con nada ni con nadie siempre queda el recurso de un comedor público o un albergue donde sacien una necesidad fisiológica o primaria.

La EXCLUSION SOCIAL se puede encontrar en la sociedad, cada vez más dualizada, ya que viven en la misma, por una parte, un grupo de personas con una situación de privilegio, seguridad y bienestar, y por otra parte tenemos al otro grupo que malvive y/o sobrevive en una situación de carencia, inseguridad y marginación.

Y estos grupos, antagónicos, no se acercan con el paso del tiempo, sino que sus diferencias se agudizan y se refuerzan en los dos extremos del plano. Mientras en un lado de este plano un grupo de privilegiados amplía su poder adquisitivo y su influencia social, en el otro lado aparece el fenómeno de la nueva pobreza que afecta a colectivos cada vez más amplios: ya no sólo se es toxicómano, indigente, inmigrante, abandonado,...sino que además el mundo competitivo-laboral te asigna una situación de empleo precario, sumergido, desempleo de larga duración, no acceso al primer empleo...con lo que a la exclusión se le unen mecanismos generadores de miseria y depauperación.

Según GARCIA ROCA" la depauperación se mueve en círculos concéntricos: el círculo económico, el político, el cultural. Cada uno de ellos expresa una dimensión del problema: el pobre es un explotado en el círculo económico, un excluido del político, y un marginado del cultural", concluyendo su pensamiento con la aseveración "no sólo hay marginados, sino procesos de marginación".

Dentro ya de la exclusión la meta es subsistir día a día sin que, en muchos casos, dicha subsistencia se resuelva autónomamente porque no se dan las condiciones sociales precisas, y entonces o el problema lo resuelve la sociedad destinando recursos para romper los procesos marginantes o, como se hace en la actualidad, se aplican medidas asistencialistas que resguardan el derecho a la subsistencia de las personas, así que si lo pasan mal al menos "no perezcan".

EL PAPEL DE LA INICIATIVA SOCIAL

A la Iniciativa Social se la conoce también como ONG, Tercer Sector, Entidad no lucrativa y Organización de Voluntariado. El término o acepción con la que se designe es lo de menos si en vez del continente miramos el contenido, todas tienen como sustrato la solidaridad.

La Iniciativa Social se diferencia de dos sectores tradicionales y no excluyentes de la sociedad: la esfera mercantil-privada, y la esfera pública - estatal (en cualquiera de sus vertientes administrativas), para ello la Iniciativa Social ni tiene ánimo de lucro, como las primeras, ni pertenece a la esfera gubernamental como las segundas.

DEMETRIO CASADO habla a su vez de Organizaciones Sociovoluntarias para designar una realidad que unifica las dos características expresadas anteriormente: no gubernamental (social) y no lucrativa (voluntariado).

A la hora de clasificar a la Iniciativa Social tenemos las clasificaciones de HAUSMAN, quien las distingue en función de su financiación: Unas lo hacen por las rentas de sus servicios (sin que exista ánimo de lucro) y otras por los donativos y subvenciones que reciben, tanto públicas como privadas.

ASCOLI las clasifica en once grupos en función del ámbito de la actividad en la que desarrollan su iniciativa, en función del criterio de organización y de la dependencia, todo combinado nos da los once grupos, así tenemos a la Iniciativa Social laboral, social, cultural, sanitaria, de servicios sociales.

DEMETRIO CASADO habla cuando las diferencia de grandes grupos como las dependientes de la Iglesia, las Obras Sociales bien sean públicas o privadas, las Asociaciones de Vecinos y de afectados, las Coordinadoras o grupos de Acción Cívica y las Fundaciones culturales, educativas y asistenciales. Une a ellas cuatro ONG como son los sindicatos, los partidos, los colegios profesionales y las asociaciones de empresarios.

Lo que sí es cierto es que el campo en el que se delimita la actuación de cada entidad de Iniciativa Social puede ser amplio y muchas de ellas actúan en varios de los mismos.

Las entidades de Iniciativa Social forman un campo bastante heterogéneo a simple vista pero a pesar de la dificultad que pueda entrañar existen tres elementos comunes que las igualan en su forma de actuar:

- * su acción es voluntaria.
- * la actuación no se basa en el ánimo de lucro.
- * entre sus fines podemos encontrar la mejora de la calidad de vida.

Por ello me referiré a la Iniciativa Social como el sector compuesto por todas las entidades de carácter voluntario, que tienen su raíz en el movimiento ciudadano y que se rigen de manera autónoma, buscando en su intervención social el aumentar los niveles de calidad por medio de un progreso social solidario.

Y creo que es importante el destacar ciertos riesgos en los que puede caer la Iniciativa Social, en primer lugar se puede perder la conciencia crítica sobre las causas que originan y alimentan la exclusión, ya que es fundamental que ante la pérdida paulatina de derechos por parte de la población, primer paso para el espectacular desarrollo de los mecanismos marginalizadores, ante tal perspectiva se hace necesario la denuncia antes de que los procesos se desarrollen, para aplicar de este modo medidas preventivas que eviten la exclusión económica y social.

En segundo lugar causa tristeza el observar como las ONG compiten entre sí por ser depositarias de las líneas de financiación pública de sus servicios, esto implica a su vez que la administración quiera regular y controlar a las ONG y lo hace implicándolas cada vez más en programas asistenciales de carácter voluntario que, las más de las veces puntuales, más pretenden ejercer un control social sobre los afectados que propiciar mecanismos generadores de soluciones ante la exclusión.

En tercer lugar puede resultar un contrasentido el ver que el grado de colaboración de algunas ONG con la administración puede ser incluso grotesco ¿cómo entidades de voluntarios llegan a colaborar de tal forma con el poder que incluso les resuelve sus problemas de excedente de jóvenes que no queriendo realizar el servicio militar son transferidos a la Prestación Social Sustitutoria?, estas Organizaciones hacen una iniciativa social que en bastantes ocasiones parece que más que resolver las necesidades de la población, resuelven las de la administración.

Lo ideal, ¿quizás utópico?, es que las ONG no pierdan su independencia con respecto a la administración y las empresas mercantiles, solo así harán un trabajo voluntario sensible a la realidad social que presentan los procesos de exclusión, y de esta forma su discurso y acción se verá diferenciado de otras que buscan o un fin económico o un fin electoralista.

Las ONG debieran comenzar por denunciar con imaginación y rigor los procesos excluyentes con el fin de implicar en las soluciones a la administración y sus instituciones, y no solo a estos si no además a partidos políticos y demás componentes sociales.

Para todo esto cada ONG debería, con precisión, definir su marco de actuación, definir su territorio de aplicación, y diseñar una organización que pueda cumplir los fines estatutarios y pensar que su independencia depende de su mayor o menor grado de dependencia frente a la administración, lo que se consigue solo con subvenciones que no hipotequen ni económica ni políticamente a la ONG.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Como he tratado de dar a entender a lo largo de la comunicación las nuevas formas de la exclusión no están anulando a las antiguas, por ello, junto a la labor que desarrolla, por obligación constitucional, la Administración, existe espacio suficiente para las ONG y voluntariado a fin de que ayuden a solucionar problemas de la sociedad que afectan a los excluidos sociales.

Se pueden establecer varias líneas de actuación que iremos desgranando:

1º. Protección básica de los derechos sociales

Según García Roca toda persona tiene unos derechos individuales que permiten a las

mismas subsistir superando la pobreza, esto supone un derecho de acceso a pensiones y subsidios.

Pero las personas además de sus derechos individuales tiene unos derechos sociales que recogen específicamente las distintas Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades autónomas, y amplían las prestaciones y de clientes pasamos a convertirnos en ciudadanos. Aparecen de este modo derecho a la Información, Valoración y Asesoramiento en cuanto a nuestras necesidades individuales y sociales, derecho a la Ayuda Domiciliaria, derecho a que potencien nuestra Convivencia y Reinserción, y por último derecho a la Cooperación Social.

Si pensamos que las personas que están socialmente excluidas, por causas sociales y/o económicas pueden participar en la construcción de formas sociales para superar la marginación y la exclusión social, dotamos a los colectivos de una capacidad de autoorganización para no solo tratar de paliar las causas que producen exclusión, sino para también posibilitar su reinserción.

La exclusión social es incompatible con el ordenamiento legislativo que sutenta la idea del progreso social. Por lo expuesto una línea de actuación de los voluntarios de la iniciativa social es el transmitir esta condición de personas a los excluidos, haciéndoles ver que tienen unos derechos y que los poderes públicos tienen que garantizarlos.

El derecho a la información es básico y la capacidad de la iniciativa social no puede hacer frente a las necesidades de la población marginada, lo que nos lleva a plantearnos un doble interrogante ¿que criterios de actuación tiene la iniciativa social en la determinación de las cuestiones que implican la intervención del voluntariado?, ¿qué papel juega aquí la administración?

Y al ser los procesos excluyentes tan variados en su composición y forma la esfera de la iniciativa social puede ir en función de la recuperación del protagonismo activo de los colectivos y las personas que sufren exclusión, autoorganizándolos y haciéndoles partícipes del planteamiento de soluciones a sus problemas, mientras que la administración ha de preocuparse de posibilitar unas rentas mínimas y garantizar unas prestaciones básicas como derechos de los ciudadanos.

En la protección básica de los derechos sociales a la iniciativa social le queda el papel de ser agente activo de la información de tales derechos a las personas que sufren exclusión, y el apoyo para la consecución y accesibilidad a los mismos, así como el fomento de la autoorganización para que los colectivos de afectados sean sujetos activos de la resolución de sus propias necesidades.

2. Planteamiento de estrategias globalizadoras

La persona excluida no lo es solo por una causa, son multitud de las mismas las que inciden en la marginalidad de una persona y/o familia por ello cualquier abordaje de la realidad social pasa por el planteamiento de estrategias de interdependencia y multidimensionalidad.

Contra la exclusión se lucha desde el establecimiento de marcos globales de referencia que planifiquen respuestas generales y que impliquen proyectos sociales que incidan sobre lo concreto.

La iniciativa social ha de coordinarse en la lucha contra la exclusión y no solo con otros movimientos voluntarios, sino que a su vez tiene que saber y reconocer que planificación tiene la administración para no solaparse en sus actuaciones, para coordinarse (que no es lo mismo que subrogarse) en la respuestas integrales a problemas multicausales.

Si se pierde la referencia de la globalidad, como referente más próximo, se puede caer en una acción que más parezca de control social que de promoción social.

La iniciativa social no solo ha de estudiar las causas que supongan exclusión sino que a su vez ha de trabajar con el entorno social que determina las mayores o menores probabilidades de exclusión.

3. Planteamiento de estrategias de integración

Anteriormente sugerí que la administración era la responsable de dotar al ciudadano de rentas mínimas y recurso sociales que paliaran su pobreza, pero una vez, y en teoría, satisfechos los mínimos, ¿que resta por hacer?, casi nada...lograr la integración y la accesibilidad.

El problema de la exclusión es doble, por una parte está el excluido, y por la otra parte la sociedad, con sus estructuras, que es quien excluye.

Ante semejante panorama ¿la iniciativa social solo denunciara la situación?, por una parte es lógico que lo haga, pero por otra parte es normal que se implique con las personas y comunidades que presentan problemas de exclusión ya que si bien no van a poder destinar ingentes recursos económicos para la integración, cometido que reservamos a la administración, si al menos pueden motivar a los ciudadanos a implicarse en la vida laboral de la comunidad, es en este caso ilustrativo la experiencia de PM-40, asociación que promueve a los desempleados mayores de 40 años buscándoles una integración laboral como medida de lucha contra la exclusión social de estos colectivos de personas expulsados de los procesos productivos.

Es necesario que la iniciativa social se pantee estrategias que integren a las personas excluidas y no ya por hacerle el juego a la administración, sino por que es derecho de las personas excluidas.

La integración supone una aceptación positiva de la diversidad, pero desde la iniciativa social no basta con una mera aceptación, hay que dar un paso más para que la diversidad emerja con una igualdad de derechos que los grupos hegemónicos y que de la interacción de ambos colectivos surja la integración con el respeto de la diversidad.

4. Fomento de la participación

La iniciativa social sabe que las personas excluidas son protagonistas de la resolución de sus propios problemas, ellos mejor que nadie saben lo que les pasa y ellos son los artífices de la resolución de sus necesidades, la iniciativa social ha de propiciar un papel activo de las personas excluidas durante el mayor tiempo posible, posibilitándoles una participación en la resolución de sus problemas. Por experiencias sé que para la administración muchas veces es más fácil trabajar **para** la comunidad que trabajar **con** la misma. Si la iniciativa social colabora con los ciudadanos en fomentar la participación de estyos cambian las expectativas de los mismos, lo que implicará el cambio del tipo de respuesta que se de a la necesidad.

La iniciativa social está en condiciones de superar el asistencialismo y está en mejor disposición de hacer ver a los ciudadanos excluidos que ellos al estar en la sociedad, son parte del problema, y que solo con la aportación de todos los agentes sociales se pueden superar carencias. Por ello la participación del afectado es básica para todo proceso que lleve a cabo la iniciativa social.

Para el cumplimiento de esta participación se han de habilitar estructuras en las cuales los excluidos puedan tomar decisiones, tanto individual como comunitariamente, en la resolución de sus necesidades.

Fomentar estructuras y dinámicas que favorezcan la participación en sus diferentes niveles se realiza no solo por el impulso de la administración, sino que a su vez la iniciativa social ha de velar para que es generen contextos y procesos en múltiples sentidos que favorezcan no una participación **formal** sino **real**, que sea al mismo tiempo activa y crítica y que se dirija a la acción transformadora.

La cultura de la participación ha de entenderse como conducente a la creación de autoconciencia individual y colectiva para la transformación de causas sociales que fomentan o reproducen la exclusión.

En esta línea la iniciativa social ha de fomentar la autoayuda y organizarla cuando esta no existe. De esta manera las personas que sufren exclusión no solo se verán atendidos en sus necesidades puntuales sino que la acción que desarrollen en pro de la resolución

de sus problemáticas van a ser reconocidos y apoyados por la iniciativa social, y, por extensión, por el resto de la sociedad.

5. Estrategias educativas

La educación tiende a reproducir el actual modelo que entre otras cosas excluye a muchos ciudadanos, pero no podemos olvidar que los individuos y grupos construyen sus aprendizajes a partir de estructuras idiosincráticas y es en este proceso donde se pueden generar resistencias y visiones propias genuinas. La iniciativa social frente a la capacidad oficial de plantear enseñanzas de orientación reproductiva pueden incidir en la construcción de aprendizajes con orientación transformadora.

La lógica de la cultura dominante tiene en la educación un arma poderosa en cuanto a encuadrar en sí procedimientos de acomodación práctica para convivir con personas que sufren marginación, que están inmersos en la pobreza, o que están excluidos de la sociedad. Se nos enseña a respetar a las minorías, a no discriminar inmigrantes, a ser cortés con los ancianos y minusválidos... pero no se nos enseña a comportarnos críticamente ante esta situación y tampoco se nos facilitan estrategias para comprometernos en la transformación social.

La iniciativa social debe intentar romper este monopolio y llevar propuestas de ejecución de formas educativas que permitan a los individuos y grupos generar aprendizajes alternativos y resistentes a los modelos dominantes, y debe fomentar orientaciones estratégicas de emancipación participativa. Potenciando al mismo tiempo una capacidad crítica a las personas, una participación real y comunitaria en la sociedad y unas perspectivas comprensivas en el tratamiento de la exclusión y de los que la sufren.

Por lo tanto el aprendizaje, la educación, puede ser considerada como un recurso estratégico de acción transformadora.

6. Potenciación de la solidaridad

Gutiérrez Resa afirma que las asociaciones, de todo tipo, cuentan en nuestro país con quince millones de asociados. La iniciativa social que nos interesa es la que tiene que potenciar la solidaridad colectiva como instrumento de lucha contra la exclusión. Si aumenta el número de personas con conocimientos y con ganas de implicarse en los procesos de resolución activa de las formas excluyentes la solidaridad dejará de ser una palabra más y será un hecho.

El voluntario es consciente, o al menos ha de serlo, sobre su papel en el campo de la participación desde la iniciativa social, no solo va a dedicar un tiempo y esfuerzo en determinadas tareas, sino que además no va ser remunerado ni económica ni materialmente por dicho esfuerzo, por ello ha de tener muy claro que es solidario, suponiendo que no venga convencido ya.

La solidaridad es un valor de la iniciativa social y para que tenga una credibilidad es necesario impregnar a la sociedad de la misma. Se ha de encarnar en las estructuras, en las propias instituciones y en las dinámicas que estas generan, pero la solidaridad también ha de tener una visión exacta de la realidad y una perspectiva crítica.

En la iniciativa social la solidaridad se ha de entender como un resultado y como una estrategia que, al mismo tiempo, llena de acción y que se constituye en una alternativa frente a la insolidaridad y frente a la competitividad. La solidaridad va a interaccionar con la acción colectiva y nos va a resultar un proceso muy útil para el tratamiento de la exclusión.

APORTACIONES PARA UNA MEJOR ACTUACION DE LA INICIATIVA SOCIAL

1.- Existe un riesgo de manipulación de la iniciativa social por parte de los poderes públicos, para evitar tal tropelia estas deben tener muy claro cual va a ser su actuación, cual su relación con la administración y de que manera se coordinará eficazmente con ella sin solaparse a la misma.

2.- La financiación de la iniciativa privada garantizará la independencia y la libertad de movimientos de la iniciativa social, a más financiación pública mayor dependencia de la administración y menos capacidad de crítica.

Es necesario llegar a un punto de autofinanciación mínima, por medio de cuotas y aportaciones individuales, lo cual garantizará la independencia y el trabajo autónomo. Aquellas ONG que no lleguen al menos al 51 por ciento de autofinanciación, dependen de la administración y la continuidad de su acción dependerá de igual forma de unas subvenciones que hipotecará su futuro y atará de pies y manos su capacidad autónoma.

Y lo más triste del caso es el riesgo de convertir la iniciativa "social" en un conjunto de organizaciones subsidiarias del gobierno para poner en práctica las acciones que han de desarrollar ¡los propios poderes públicos!.

La captación de fondos por parte de la iniciativa social no debe ser sensacionalista, al contrario, debe ser muy ética y escrupulosa con la realidad, con la propia organización y con el conjunto de beneficiarios futuros de su acción. No hay ni que dudar acerca del fin de la iniciativa social: no se trata de aumentar la "cuota de mercado" tal como hace la competencia empresarial, ni de hacer negocio. Nos mueve la solidaridad y el compromiso por el otro, por el excluido, el marginado.

3.- Se ha de tender en un futuro no muy lejano a la reconversión del sector de la iniciativa social: hay muchas, en muchos sitios y sin apenas capacidad de acción ni posibilidad de generar recursos.

No toda la iniciativa social es Cáritas, Cruz Roja o una ONG poderosa, hay muchos en variados lugares que no se trata de que sean o no importantes, no me cabe la menor duda de que los son, sino de lo que se trata es de su subsistencia futura.

Una de dos o la iniciativa social se federa y mantiene unos servicios comunes para reducir gastos de financiación o muchas de las asociaciones existentes se verán abocadas a la desaparición.

La iniciativa social ha de especializarse en atender o bien territorios específicamente delimitados para realizar una acción integral o bien sectores de población con unas características homogéneas. 4.- La formación del voluntariado es básica para la acción de la iniciativa social. Si no son voluntarios formados pueden realizar una intervención que se base en el desconocimiento y en la improvisación lo que será muy negativo para el colectivo en el que trabajen o en el territorio en el que operen.

5.- La iniciativa social deberá impulsar con las instituciones educativas la reflexión y la investigación sobre las causas generadoras de la exclusión, y al mismo tiempo deberán incidir en la formación de un espíritu crítico que permita a las personas posicionarse críticamente acerca de la marginación y los marginados.

6.- La iniciativa social, por último, debe delimitar puntualmente que debe hacer, no son todoterrenos ni todólogos, si se pretende hacer todo a todos probablemente no se haga nada a nadie.

Debemos ser conscientes de nuestras limitaciones y realizar solo aquello que seamos capaces hacer.

"Es más sencillo escribir sobre lo que hay que hacer que hacerlo realmente. Para escribir no se necesita tener valor, pero sí en cambio para actuar, y actuar conlleva conflictos de intereses en los que los débiles son dominados, explotados y engañados por los poderosos".

Chambers R., "Rural Development".

BIBLIOGRAFIA

- Petras, J., "Padres-Hijos. Dos generaciones de trabajadores españoles". 1996.
- Maissin, G. "La concepción neoliberal del mundo". 1995.
- Esping-Andersen, "El estado del bienestar en la sociedad postindustrial" 1995.
- Mishra, R. "El estado de bienestar en crisis" 1982.
- Senillosa, I. "Internacionalización y compromiso político para el cambio estructural". 1996.
- Gutierrez Resa, A., "Las ONGs y su papel en el futuro de la sociedad" 1994.
- Garcia Roca, J., "Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado" 1992.
- Alvarez Uría, "Desigualdad y pobreza hoy" 1995.
- Revistas de Documentación Social 96,98 y 104.
- I Congreso de Derechos Humanos de Andalucía. 1995.