

**Revista de  
Servicios Sociales  
y Política Social**

**Coordinadora de la Revista:**

M<sup>a</sup> Luisa Fuertes Cervantes

**Apoyo Técnico:**

José Luis Fdez.-Pacheco Sáez

**Comité Editorial:**

Ana I. Lima Fernández  
Montserrat Bacardit i Busquet  
M<sup>a</sup> Jesús Brezmes Nieto  
Natividad de la Red Vega  
Gustavo García Herrero  
Trinitat Gregori Monzó

El Comité Editorial no se identifica necesariamente con el contenido de los artículos publicados.

**Edita:**

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

**Junta de Gobierno:**

Presidenta: Julia A. García Álvarez  
Vicepresidenta: Patricia Bezunartea Barrio  
Secretaria: Ana I. Lima Fernández  
Tesorera: Amparo Varela Ramos  
Vocales: Concepción Barjau Capdevila, Esperanza Calderero Rodríguez,  
Antonio García Domínguez, Gabriela Mateos-Aparicio Díaz,  
Beatriz Morilla Valera, Jorge Sánchez Bellido.

**Administración, Redacción,  
Suscripción y Venta:**

c/ Campomanes 10,1<sup>º</sup>. 28013 Madrid.  
Tel: 91 541 57 76/77. Fax: 91 559 02 77.  
E-mail: consejo@cgtrabajosocial.es  
www.cgtrabajosocial.es  
Horario: de Lunes a Viernes de 9:00 a 14:00.

**Imprime:**

C&M Artes Gráficas.

**2<sup>º</sup> trimestre 2001**

ISBN: 1130-7633  
Dep. Legal M-16020-1984

# Sumario

## Editorial

**Dossier:** Enfoques y orientaciones de la política social

Nuevos planteamientos en los servicios sociales. *Cristina Rimbau i Andreu* ..... 9

Palabras de la reforma de los Servicios Sociales, y de su parcial desactivación. *Demetrio Casado* ..... 25

La política social europea: marco y campo de intervención para el Trabajo Social. *M<sup>a</sup> José de Rivas Huesa* ..... 35

¿Qué es “Política Social”? Apuntes sobre un asunto de interés para el trabajo social. *Enrique E. Raya Lozano* ..... 59

Desarrollo humano: informes de Naciones Unidas 1990-2000. *M<sup>a</sup> Patrocinio las Heras* . 79

Desafíos al bienestar social en el mundo contemporáneo. *José Luis Malagón Bernal* ... 91

El preocupante deterioro de las políticas sociales en España. *Lucila Corral Ruiz* ..... 101

Trabajo Social, eficacia institucional y desarrollo afectivo. *M<sup>a</sup> Luisa Blanco Roca* .. 109

## Sección libre

La política sanitaria como elemento de identidad del Estado de Bienestar Español. *Alfredo Hidalgo Lavié* ..... 125

## De interés profesional

Trabajo Social. Licenciatura ya. *M<sup>a</sup> Luisa Fuertes Cervantes* ..... 135

Consejo de Europa. Comité de Ministros. Recomendaciones REC (2001)1 del Comité de Ministros a los países miembros sobre los trabajadores sociales ..... 139

Manifiesto pro-licenciatura. .... 145

## Comentario de libros

El cambio social planificado y la cultura. El desarrollo social en las zonas rurales deprimidas. *Máximo Díaz Casanova* ..... 149

Poblaciones y bienestar II. VV.AA. *Directores Dolors Colom y Miguel Miranda* .... 151



## Editorial

Está comúnmente aceptado que la política social influye positivamente en el aumento de la calidad de vida. Y que en ese proceso, intervienen, con mayor o menor protagonismo y efectos, diversos agentes, que se expresan en la sociedad pluralista: administración, mercado, movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos, grupos de presión y otros, desde perspectivas y planteamientos diversos.

A su vez, como es bien sabido, en el bienestar social y en la calidad de vida, influye la economía global, con efectos en las nuevas formas de exclusión social y en las dificultades de inclusión. Ello viene planeando la exigencia de ampliar los fines de la política social, los instrumentos, los agentes y la existencia de profesionales capacitados para responder eficazmente a los retos derivados de las antiguas y nuevas necesidades. En una realidad compleja e interdependiente, las exigencias de la política social, son también cada vez más amplias y globales; ello hace necesario, compromisos en medidas comunes, a amplios niveles, que tenga o se aproxime a la misma dimensión que el marco de la economía. En definitiva, se requiere que también se contemplen medidas de política social, en las decisiones que, desde los altos niveles, se adoptan en el ámbito planetario, y por tanto, que también en las grandes decisiones se tengan presentes las exigencias de la política social.

Pero es ingenuo pensar que la primavera del 2001 nos vaya a traer a los reyes magos. Hemos de situarnos en la realidad actual y dentro de ella, en uno de los ámbitos donde precisamente más se ha desarrollado la política social. Observamos en el ámbito

europeo, directrices generales, que si bien es cierto que siguen subordinadas a las exigencias económicas, también lo es que vienen evolucionando progresivamente y de manera significativa. Sin embargo, aunque Europa parece apoyar cada vez más el avance de la política social, la responsabilidad de la aplicación de las medidas en diversas áreas, corresponden a los estados miembros de Unión Europea, a las comunidades autónomas y a las entidades locales. Y también en estos ámbitos, la política social sigue teniendo un papel cada vez más importante, aunque aún endeble.

En ese proceso de tímido, aunque incuestionable crecimiento, de la política social, los servicios sociales, además de interpretar la sinfonía de la partitura de la política social en cada contexto, han transmitido con frecuencia claves de inspiración. No se están limitando a ser instrumentos pasivos, si bien son patentes las dificultades en el ejercicio de dimensión activa, más allá de la gestión de prestaciones económicas y en la elaboración de propuestas en el proceso de desarrollo de las políticas sociales. En la realidad compleja e interdependiente que caracteriza toda sociedad democrática, la creatividad y las aportaciones, proceden de distintos ámbitos y niveles. Y no sería una política social democrática aquella que se limitara al diseño de directrices, criterios, planes y medidas que han de ejecutarse. Será democrática en la medida que realiza las funciones anteriores pero es también receptiva a las indicaciones sobre necesidades que vienen planteadas. La circularidad y la agilidad de relaciones ascendentes y descendentes, entre la

ejecución de las medidas y la adopción de decisiones, es expresión de una sociedad democrática.

Pero incluso una vez aceptadas las exigencias de funcionamiento democrático en el ámbito de las políticas sociales, existe una tendencia palmaria, en nuestras condiciones socioeconómicas a que determinados ámbitos y sectores permanezcan "opacos". En estos casos, se hacen preciso lectores y a veces traductores e intérpretes sociales, capaces de desvelar lo que tiende a permanecer oculto, ignorado, y que sin embargo, ha de ser atendido también por la política social. De aquí la necesidad de profesionales capacitados para no sólo contribuir al restablecimiento de la condición de ciudadanía negada, alterada o ignorada, también para transmitir la eficacia y la eficiencia de las medidas vigentes de política social y las propuestas y alternativas que se hacen necesarias desde las exigencias y necesidades concretas.

El trabajo social desde hace años viene ejerciendo ese papel. Existen datos y ejemplos bien palmarios que así nos lo demuestran. Nadie puede negar, desde la buena fe, el protagonismo que ha tenido el

trabajo social en el proceso de democratización de la política social en nuestra realidad española, sin ir más lejos, particularmente, aunque no sólo, a través de los servicios sociales y de manera muy especial allí donde los recursos sociales llegan con particular dificultad o donde los derechos de los ciudadanos se ven especialmente vulnerados.

Pero puesto que no es saudable quedarse en autocomplacencias paralizantes, hemos de reconocer algunos retos que el mismo trabajo social tiene planeado en el marco que nos ocupa. Nos referimos a la fundamentación de la intervención social, evidentemente pero también a la reflexión y a la elaboración conceptual; al avance en las aportaciones a la política social no solo en el ejercicio operativo, también en la elaboración de propuestas. Y todo ello, por supuesto, desde el amplio talante pluralista que reconoce la riqueza de las realidades que se entretajan desde la aceptación de la diversidad.

Algunas de las cuestiones apuntadas aquí y otras muchas encontramos en los diversos artículos del número de esta revista.

**Dossier**



**Enfoques y  
orientaciones  
de la política  
social**



# Nuevos planteamientos en los servicios sociales

**Cristina Rimbau i Andreu.** Profesora de Servicios Sociales de la Escuela Universitaria de Barcelona.. Universidad de Barcelona - Generalitat de Catalunya.

¿Por qué nuevos planteamientos?

Si siempre ha sido recomendable analizar lo que tenemos, qué hacemos, y el por qué, e intentar mejorarlo, avanzando, caminando, e innovando, en éstos momentos en que nuevos fenómenos sociales llaman a la puerta de los servicios y de las políticas sociales, parece obvio replantearse, una vez más, el contenido, la dotación, y el modelo de los dispositivos sociales actuales.

Analizar nuestras propias prácticas y estudiar otros modelos de servicios sociales<sup>1</sup> para –y con– los ciudadanos de éstos primeros años del SXXI, es una tarea día a día más urgente. Este reto se sitúa en un escenario geográfico y social más amplio, que el de antaño: el de una Europa en construcción, con fuertes desigualdades sociales internas, con un rápido proceso de convergencia económica pero con un ritmo lento en lo social. Los nuevos-viejos fenómenos sociales actuales deben ser tratados desde la perspectiva del presente y también de futuro inmediato, de forma preventiva, para que no devengan problemas crónicos en el seno de nuestras sociedades.

Si bien el modelo de servicios sociales desarrollado en el Estado Español en los últimos quince años, significó un cambio cualitativo y cuantitativo en la oferta de servicios sociales a los ciudadanos, intentando recuperar el paréntesis del período de la dictadura franquista, hoy día su faz aparece añeja y ciertamente limitada con respecto a las nuevas necesidades

sociales. Los tiempos sociales están cambiando, y cabe preguntarse si los servicios sociales y las orientaciones de las actuales políticas sociales deben también hacerlo.

Éste artículo pretende ser una modesta aportación para una reflexión, amplia, sobre algunos puntos débiles y también algunas nuevas orientaciones y tendencias en la oferta social que actualmente están emergiendo en espacios profesionales.

En primer lugar se citan cuatro temas estructurales que califican, a grandes rasgos, los cambios sociales anteriormente aludidos.

En un segundo apartado se comentan algunos “puntos débiles” de los actuales servicios sociales, y finalmente se citan algunas orientaciones y tendencias surgidas de diversos estudios y trabajos de organismos internacionales y europeos para la mejora y renovación de los servicios sociales.

## Nuevos fenómenos sociales que nos atañen a todos y también a los dispositivos sociales.

- En primer lugar hay que citar *los importantes cambios demográficos* habidos en la sociedad europea y también en España en la última década, y de entre ellos destacar: El envejecimiento de la

### notas

1. El concepto “servicios sociales” tiene una gran pluralidad interpretativa. Aquí nos referimos al concepto de servicios sociales en la acepción de sexto sector, o servicios sociales personales, según Khan y Kameron. “Los servicios sociales desde una perspectiva internacional”. Ed. Siglo XXI. Madrid 1997.



población, los cambios en las estructuras familiares, con las repercusiones en el cuidado y atención a sus miembros, y los movimientos migratorios, tanto internos, en el seno de los países de la Comunidad Europea, como extra comunitarios.

- Le emergencia en España de *nuevos problemas sociales* que paralelamente a los ya conocidos, han tomado relevancia en estos últimos tiempos, como son: el paro, con su mayor incidencia en los jóvenes, las mujeres y los ciudadanos de más de cincuenta años afectados por las jubilaciones anticipadas; los problemas relacionados con la inmigración, las nuevas formas de pobreza ciudadana y de exclusión social; la creciente polarización de las rentas, y la creciente dificultad de acceso a los servicios por parte de grupos significativos de ciudadanos.
- *Nuevos actores sociales* emergen con fuerza en el escenario social: La acción del sector privado social o “tercer sector” es cada día más patente en la promoción y en la gestión de los servicios sociales. Asimismo el sector mercantil ha entrado por la puerta grande en la oferta social, y grandes empresas y multinacionales aparecen en un escenario típicamente caracterizado en las décadas anteriores y en la legislación por la oferta pública

Significa ello que, entre otros interrogantes, los servicios sociales son necesarios para un amplio conjunto de ciudadanos, y no exclusivamente para aquellos sectores con rentas bajas y muy bajas? De ello se deriva que los servicios sociales son “prestaciones técnicas” potencialmente necesarias para todos los

ciudadanos, y que deben desarrollarse más allá de un esquema asistencial?. Pues parece que sí. Diversos operadores están ofreciendo servicios que no se encuentran en el sistema público, o bien son escasos, o su acceso es altamente difícil. Un amplio segmento de ciudadanos con rentas medias y medias bajas se encuentra hoy día desprotegido del sistema público, y a la par no posee suficiente capacidad adquisitiva para “comprar” en el mercado privado los servicios que precisa.

A la par, el discurso de la “externalización de servicios” por parte del sector público plantea interrogantes a muchos ciudadanos sobre las competencias, responsabilidades, y garantía de derechos sociales por parte de los poderes públicos.

- Otro factor determinante de la nueva situación social es *la entrada del Estado Español en la Comunidad Europea*. Ello conlleva, o debería significar, un cambio substancial en la orientación de las políticas sociales y en los servicios sociales de los poderes públicos. Ya no es posible trabajar exclusivamente con referentes internos, endógenos, sino que nos hallamos interpelados por todo aquello que sucede más allá de los Pirineos. Nuestros servicios sociales deben adecuarse y responder a las recomendaciones emanadas de las instituciones europeas; los ciudadanos de acá han de poder disfrutar de un sistema de protección social y de una oferta de servicios sociales similar al de nuestros compatriotas europeos. Pero como es sabido nuestras ratios de cobertura de servicios sociales con relación a la media europea, son significativamente inferiores.

## Algunos puntos débiles de nuestros servicios sociales

No es fácil señalar “desde dentro” puntos críticos de una situación. Pero los servicios sociales, como otros dispositivos, tienen también sus disfunciones, escollos, crisis y retos. Indicar y comentar algunos de ellos es un riesgo, pero también un ejercicio de reflexión en voz alta con el propósito de estimular el debate y, si fuese posible, también mejoras.

Seguidamente se presentan algunos de estos puntos débiles.

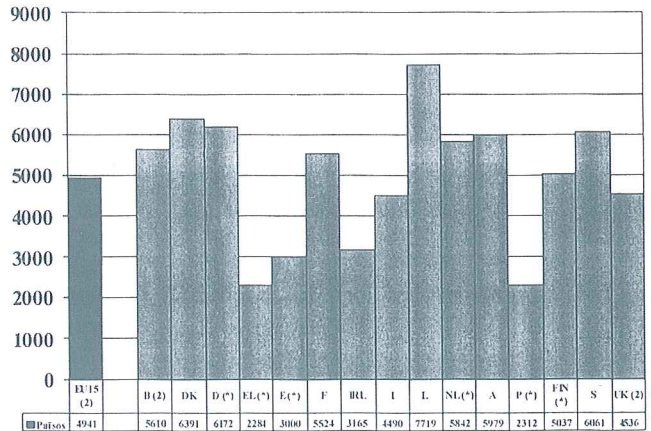
- Bajo nivel de protección social en relación con la media europea

Muchos problemas estructurales de los servicios sociales están en relación con el escaso nivel de protección social del Estado Español en relación con otros países europeos, y con las ratios medias de cobertura de la UE. En síntesis nos encontramos a un nivel algo superior al de Grecia, y en según que tipo de servicios con Portugal e Irlanda<sup>2</sup>, y básicamente en las últimas posiciones del grupo de los quince.

EU 15 = EU 15  
B = Bélgica  
DK = Dinamarca  
D = Alemania  
EL = Grecia  
E = España  
F = Francia  
IRL = Irlanda  
I = Italia  
L = Luxemburgo  
NL = Holanda  
A = Austria  
P = Portugal  
FIN = Finlandia  
S = Suecia  
UK = Reino Unido

## Gasto TOTAL de Protección Social por habitante

(1995 SEEPROS valores absolutos)  
En Paridad de Poder de Compra



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1997. Síntesis de Estadísticas Internacionales (SEI).  
Elaborado por: Ges-Eurocat.

### notas

2. Ver también: “Indicadors socials bàsics” GES-Eurocat. Barcelona 1999, en el que además de la comparación de ratios se comparan las prestaciones sociales de distintos países en base al MISOC. OCDE. Social Policy studies. Vol. 1 y 2. “Caring for frail elderly people. Policies in evolution”. 1998. Y el estudio “Polipais” sobre las políticas sociales y los servicios sociales en seis países de la UE. Eurocat-GES. Barcelona 1999.

La dotación de servicios y la cobertura básica están estrechamente vinculados a otro factor: el porcentaje del PIB destinado a la protección social. Desde hace tiempo en ámbitos profesionales, ver por ejemplo Orriols, P. (1999), Estivill, J. (1999-2000) se tratan dichas diferencias y contradicciones<sup>3</sup>, pero la situación es tal que el debate ha atravesado los ámbitos técnicos y la prensa lo refleja a menudo. Así vemos por ejemplo, como en agosto pasado un artículo periodístico bajo el título "Cero en protección social"<sup>4</sup> indicaba que España era el segundo país de la UE que menos ha destinado a educación, sanidad, y "otras partidas sociales" (entre ellas las de servicios sociales) a 6,8 puntos por debajo de la media comunitaria, mostrando asimismo la preocupación por la tendencia de incremento diferencial. En otro artículo en "El País", Vicenç Navarro comentaba y se interrogaba sobre las diferencias de cobertura en servicios específicos, concretamente en los de atención domiciliaria entre países de la UE y como ello afectaba ya a miembros de una misma familia.<sup>5</sup>

Por otro lado frecuentemente los objetivos de provisión de servicios sociales que se indican en las planificaciones sociales de las propias administraciones públicas españolas están lejos de cumplirse, valgan de ejemplo las ratios de cobertura establecidas en el Plan Nacional Gerontológico (1992-1997) y su evaluación o el análisis realizado recientemente por la sociedad española de geriatría y gerontología<sup>6</sup>.

Esta situación tiene particular incidencia en los momentos actuales con la emergencia de nuevos y complejos problemas sociales, cuando la fisura social se está haciendo,

más profunda y polarizada. El reto es importante y la necesidad de plantearlo urgente.

- **Los servicios sociales menos desarrollados que otros servicios de protección social**

En nuestro caso, los servicios sociales no han llegado todavía a la "mayoría de edad", como sí se ha producido en la sanidad o en la enseñanza. Todavía se hallan, y contra el pensar de muchos profesionales y también organizaciones ciudadanas, en una situación de "modelo asistencial" o residual como también se denomina.

Estructuralmente hablando nuestros servicios sociales se sitúan solo como la última red de protección, de cobertura de las necesidades sociales y económicas, como un "colchón social-asistencial", para aquellos ciudadanos con mayores necesidades sociales y menores rentas, y que no tienen acceso a las prestaciones sociales del sistema general de la protección social. En cambio aquellos ciudadanos cotizantes en el sistema público de seguridad social se hallan paradójicamente excluidos, o bien con importantes limitaciones de acceso, a los servicios sociales del sexto subsector (Kahn-Kammerman), incluidas las prestaciones económicas no contributivas y asistenciales.

En las últimas décadas los servicios han venido desarrollándose a partir de las transferencias a las comunidades autónomas y como pone de relieve el profesor Casado<sup>7</sup> éstas se han producido a partir de la transferencia de los servicios asistenciales. Si bien este concepto ha sido interpretado de

manera más o menos amplia según momentos políticos y comunidades autónomas, lo cierto es que no se ha producido un desarrollo de los servicios sociales de derecho, a partir de la protección social general<sup>8</sup> que cabría deducir del marco legislativo y constitucional. El proceso de descentralización no debe confundirse con la inhibición de potenciar un esquema de servicios sociales dirigidos al conjunto de ciudadanos, atribuyendo a las administraciones competentes, las Comunidades Autónomas (como sucede en otros países como por ejemplo Alemania, Bélgica y en parte en Italia) los medios económicos pertinentes en relación a las cotizaciones de protección social de los ciudadanos por parte de las estructuras administrativas competentes.

### • Poca visibilidad

En los años ochenta, el Ministerio de Asuntos Sociales calificaba a los servicios sociales de desconocidos<sup>9</sup>. Pues bien, esta afirmación desgraciadamente continúa siendo cierta hoy en día.

Una consulta realizada a profesionales de sectores próximos a los servicios sociales, indican que uno de los principales puntos débiles de éstos dispositivos es su limitado conocimiento por parte de amplios grupos de ciudadanos y también de profesionales. Esta visión "externa" puede sorprender a quienes, desde dentro, trabajan en la mejora de los servicios sociales, pero es necesario escuchar y analizar estas voces y las de los ciudadanos usuarios, clientes o receptores de ellos, e interpelarnos. Además dicho limitado conocimiento, es solo un

signo del limitado desarrollo del modelo asistencial, del cual se habla en puntos anteriores. El círculo cerrado está servido: a menor desarrollo, mayor desconocimiento y menor presencia social, menor incidencia en la prevención y en la resolución de temas sociales.

- notas
3. Ver entre otros: Orriols, P. "El sosteniment de la renda a Catalunya: Eix del sistema de protecció social" a La Societat Catalana. Direcció S. Giner. Institut d'Estadística de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Barcelona 1998. Estivill, J. "Una perspectiva desde el sur: Colores distintos para un mismo mosaico social europeo" en Seminario de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea. Almansil, Portugal, 1-2 Febrero de 2000. Rimbau, C. "A mig camí. Benestar, protecció i serveis socials a Catalunya i Espanya". Omnium Cultural. En imprenta.
  4. Patricia Fernandez "Cero en protección social" en "La escasa inversión aleja la convergencia" en La Vanguardia. Economía. 20 de Agosto de 2000.
  5. Vicenç Navarro. "¿Por qué tenemos la fertilidad más baja del mundo?". "El País" 21 de Febrero 2000.
  6. Informe de valoración del Plan Nacional Gerontológico. Madrid 1992-1997. Defensor del Pueblo, "La atención sociosanitaria en España: Perspectiva Gerontológica y otros aspectos conexos". Publicaciones, Madrid 2000. Aznar, M. en revista Documentación Social nº 112 Julio-Setiembre 1998.
  7. Casado, D. "Dictamen sociojurídico" en "Bases estratégicas para un Plan Director de Servicios Sociales en Aragón". GES. Barcelona, Setiembre de 2000.
  8. No debe confundirse el desarrollo de los servicios en el seno de los sistemas generales de protección de la seguridad social, con la gestión centralizada o desconcentrada de los mismos. En la mayoría de los países europeos la cobertura de los servicios sociales se produce a partir de los sistemas generales, que según la estructura del país es más centralizada, como es el caso de Francia por ejemplo, o más descentralizada, como en Alemania.
  9. "A lo claro: Los servicios sociales". Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1983.

En el polo opuesto, un grupo de ciudadanos conoce perfectamente los lugares más recónditos de los servicios sociales actuales. Lo saben todo y se las saben todas. Son los ciudadanos habituales, en algunos casos crónicos, los usuarios "masters" de los servicios sociales.

Romper la limitada presencia y la estereotipada imagen social, alcanzando una mayor y más amplia presencia social, y por ende una mayor incidencia y efectividad, es otro de los retos inmediatos y de futuro. Difusión y visibilidad son estrategias necesarias para ampliar el espacio social, para acercar los servicios a los ciudadanos, para facilitarles su acceso y desvelar la demanda real sobre ellos.

- **Servicios sociales para unos pocos**

Aunque las leyes de servicios sociales de las CCAA postulan unos servicios sociales para todos los ciudadanos, la situación actual dista claramente de los postulados legislativos.

Se observa como dos grandes grupos de ciudadanos suelen quedar al margen de los servicios sociales, principalmente de los de iniciativa pública. Son, por un lado los de las rentas medias y bajas que no pueden acceder a los servicios públicos debido precisamente a poseer cierto nivel de ingresos, pero tampoco pueden acceder a los servicios del mercado privado por falta de poder adquisitivo. El otro grupo corresponde a aquellos que se encuentran en situación de mayor marginación o exclusión. Éstos a menudo no se acercan a los servicios sociales, muestran recelos y les

perciben bajo el aspecto de control más que en su faceta de ayuda. Cabría preguntarse finalmente, qué sucede con los ciudadanos de rentas más elevadas que tienen necesidad de consejo, apoyo o atención de un servicio social cuando éste no se encuentra, no se ha creado o desarrollado aún, en el mercado privado, por lo cual a pesar de su capacidad adquisitiva tampoco pueden resolver sus necesidades sociales por no existir el "producto adecuado" en el mercado, o hallarse sin regulación y garantía de calidad.

El reto que se plantea no se centra pues exclusivamente en la ampliación de la oferta, afecta también a las formas de actuación, a como aproximarse a estos perfiles de ciudadanos. Pasar de unos servicios sociales para "unos pocos" a unos servicios sociales "para muchos", no es solo un reto numérico, significa fundamentalmente un cambio de modelo de nuestra protección social actual y en particular de los servicios sociales.

- **La limitación del derecho de acceso a los servicios**

Como se sabe muchos servicios sociales, como por ejemplo los de carácter residencial, las prestaciones económicas no contributivas, algunos programas y servicios de atención diurna, etc. están sometidos al "means test" o valoración de las rentas. Esta práctica también presente en algunos países europeos vecinos, presenta en general, en el Estado Español, un valor económico de acceso a los servicios públicos muy bajo, lo cual sitúa en el margen a un amplio sector de ciudadanos con rentas limitadas, aunque la mayoría de ellos hayan cotizado a lo largo de su vida laboral y muchos de ellos

hayan cotizado y desarrollado una cultura social de ahorro y autoresolución de problemas.

Analizar dichos dinteles económicos de acceso, y potenciar un proceso de ampliación y de baremación facilitaría un mayor acceso a los servicios y con ello se actuaría más preventivamente, mejorando la protección social y con ello la calidad de vida de amplios sectores ciudadanos.

### • La burocratización

A pesar de la voluntad de muchos profesionales, el acceso y la gestión de los servicios sociales presenta signos de lo que a principios de siglo describía magistralmente Kafka<sup>10</sup>: la burocratización de los procesos de atención.

La complejidad de los trámites a seguir, la reiteración de solicitudes informativas por parte de los servicios a los ciudadanos atendidos, la excesiva protocolarización de los procesos, las derivaciones en cascada, etc., son exponentes de este virus que limita la eficacia y agilidad de los servicios, "quema" a profesionales y ciudadanos, limita "la capacidad de escucha" de un servicio, y se convierte en una de las principales barreras de acceso.

Frecuentemente se pueden escuchar críticas de ciudadanos referente a la cantidad de información requerida en procesos simples, a la reiteración de entrevistas informativas, a las dificultades de resolución, a las derivaciones en cadena, a la compartimentación de profesionales en un mismo tema, etc.

Romper la burocratización de los procesos de atención es un reto permanente en el

cual la iniciativa, la innovación y la capacidad de decisión juegan un papel importante.

### • Las relaciones entre dos partenaires: el sector público y el sector privado en la provisión de los servicios

El modelo propuesto en los años ochenta contemplaba la hegemonía del sector público en la provisión de servicios sociales. Las diversas leyes de servicios sociales le otorgaban y otorgan un rol predominante, contemplando paralelamente el sector privado social y enunciando, más tímidamente, la presencia del mercantil.

Como se ha indicado en el primer apartado, nuevos actores han emergido con fuerza en la oferta social y en éstos últimos años se detecta un cambio en el discurso técnico y en el político con respecto a ellos. Ello no se refleja en los programas y actuaciones.

La articulación de las responsabilidades y funciones de cada uno de los partners es un tema clave para el desarrollo de ésta nueva etapa. Garantizar a los ciudadanos la responsabilidad del sector público en la provisión de los servicios sociales básicos para las nuevas necesidades sociales, y regular las relaciones y responsabilidades de unos y otros actores, es uno de los retos más importantes en la prestación de los servicios sociales.

- Las relaciones entre los servicios sociales de atención primaria, los servicios sociales especializados y los servicios de otros sectores sociales

Cabe señalar por último un tema de carácter organizativo interno del sistema de servicios sociales: la articulación entre los servicios sociales de atención primaria y los servicios denominados especializados. Unos y otros se dirigen peticiones de atención, las derivaciones de casos son frecuentes, y las tareas que esperan unos de otros son elevadas. El trasiego de "usuarios peregrinos" entre ambos es frecuente, y en ocasiones se produce una "sobredimensión" de profesionales para un solo caso, mientras otros ciudadanos se pierden en los senderos de las derivaciones no acompañadas.

La atención social primaria recibe también solicitudes por parte de otros subsectores sociales, desde el jurídico al de enseñanza, pasando por el sanitario y el laboral. Por su parte tiene dificultades para responder adecuadamente a la lluvia de demandas multicolores. Sus infraestructuras y las actuales competencias funcionales son limitadas.

Al cabo de los años, este modelo dual, con derivaciones mutuas, presenta fisuras importantes rechina. Sería conveniente "repensar" cuáles son las nuevas relaciones y las funciones de cada uno para poder hacer frente a las necesidades sociales actuales y a las de un futuro inmediato. Algunas administraciones autonómicas, como Aragón, han iniciado éste proceso,

evidentemente complejo pero que no solo parece necesario, sino urgente.

\* \* \* \*

Estos breves apuntes sobre algunos "puntos débiles" no pretenden ser un análisis completo, en el cual debería incluirse también los puntos fuertes del sistema, a la par que profundizar en los aspectos expuestos.

### Las Orientaciones

"El objetivo final del desarrollo social es mejorar y reforzar la calidad de vida de todas las personas. Esto requiere de las instituciones democráticas, respeto de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incremento e igualdad en las oportunidades económicas, en las formas y en las leyes, la promoción de la diversidad cultural y de los derechos de las personas en situación minoritaria, y una activa involucración de la sociedad civil. Participar y dar poder es esencial para la democracia, la armonía y el desarrollo social. Todos los miembros de la sociedad deberían tener la oportunidad de poder ejercitar sus derechos y responsabilidades, ejerciendo una activa participación en la comunidad en la que viven"<sup>11</sup>.

Ésta manifestación de la Cumbre de Copenhague de 1995, contiene un conjunto de sugerencias para repensar los servicios sociales. Desde ella y con las aportaciones de diferentes organizaciones europeas, internacionales, planificaciones de diversos países, etc.. se han seleccionado seis propuestas y tendencias para los servicios sociales.

## • De la discrecionalidad al derecho social

Si bien la reconversión de los servicios sociales de los años ochenta permitió romper los esquemas de beneficencia pública y privada de corte paternalista, caritativo, y reproductora de la situación social del periodo franquista, no llegó a estructurarlos como un derecho social exigible. Ahora, y en el camino de la convergencia social con Europa, sería conveniente plantear las bases para pasar a unos servicios sociales de derechos exigibles por parte del conjunto de ciudadanos.

Los efectos positivos de esta propuesta son múltiples. Entre ellos se pueden citar:

- ◆ Ampliaría el nivel de cobertura de las necesidades, que como hemos visto es uno de los más bajos de la UE, incidiendo positivamente en una mayor prevención y mejora de los niveles de vida básicos.
- ◆ Equipararía la prestación de los servicios sociales con la de otros servicios de la seguridad social, del sistema educativo o del sanitario.
- ◆ Ampliaría el número de ciudadanos atendidos, principalmente aquellos que habiendo cotizado, actualmente no disponen de rentas suficientes para comprar en el mercado los servicios que necesitan, y hacer frente a las necesidades sociales que se presentan a lo largo de la vida.
- ◆ Significaría también un cambio cualitativo para los propios servicios sociales, replanteando las relaciones

entre los servicios, los profesionales y los ciudadanos usuarios.

- ◆ Pasar del derecho subjetivo al derecho objetivo cristalizaría el cambio de tendencia y el paso a la "mayoría de edad" de los servicios sociales, potenciando su rol social, no sólo necesario, sino también "reconocido de derecho" a favor de los ciudadanos. Significaría en definitiva el punto de inflexión de un cambio de etapa y de tendencia.
- ◆ Es también necesario para la equiparación de derechos sociales entre ciudadanos de un mismo espacio económico y social europeo.

Los problemas se presentan fundamentalmente en la provisión de los recursos económicos que ello implica. Evidentemente es un tema capital, ya que de poco servirían las nuevas voces y voluntades si no se habilita la estructura jurídica y económica pertinente.

Pero como se ha comentado el Estado Español se encuentra a la cola, por debajo de las medias de la UE, en el porcentaje del PIB destinado a la protección social por los países europeos vecinos y en el conjunto de la protección social del Estado, los servicios sociales son todavía la "hermana pobre" del sistema, y los recursos disponibles actualmente son limitados.



Como muchos autores han señalado se trata de un ejercicio de redistribución y de una voluntad política para realizarlo. Tiempos eran aquellos en que Joan Lluís Vives i Marc<sup>12</sup> planteó el mismo tema a las autoridades de la floreciente ciudad de Brujas, indicando cómo en aquel momento se podían afrontar las nuevas necesidades de la ciudad: establecer prioridades hacia los temas sociales y redistribuir pertinentemente, fueron las propuestas clave de entonces. ¿Por qué no volver a hacerlo ahora?

- **Servicios sociales para los ciudadanos**

Los servicios sociales son prestaciones técnicas y económicas para todos los ciudadanos. No se limitan a unos grupos determinados sino que actúan en la prevención, el apoyo, y la consulta, de necesidades sociales que afectan a todos los grupos de población, y no exclusivamente en las situaciones de marginación, exclusión y/o de grave precariedad económica. Como dispositivos sociales son transversales a las diversas clases sociales como lo son las prestaciones del sistema sanitario o del educativo, y transversales son también los problemas y las necesidades sociales.

Trabajar en esta orientación y traspasar la frontera actual, tiene implicaciones importantes, entre otras, significaría:

- ✓ Una mejora de la calidad de vida básica de la ciudadanía.
- ✓ Una actuación preventiva en el conjunto de las necesidades sociales.
- ✓ Acceder a sectores de la población que hoy en día se encuentra excluidos del sistema asistencial y que no pueden

acceder a las prestaciones sociales del mercado privado.

- ✓ Nuevos perfiles culturales y económicos de ciudadanos en el espacio de los servicios sociales.
- ✓ Un cambio cualitativo importante para los servicios y profesionales y para las relaciones de éste con los públicos usuarios.
- ✓ Caminar hacia la equiparación con la oferta de servicios que se realiza a ciudadanos de otros países vecinos.
- ✓ Un esfuerzo de redistribución económica más acorde con los nuevos fenómenos y necesidades sociales actuales y con los standards promedio de los países de la UE.

- **La adaptación de los servicios al público**

Otro de los retos actuales consiste en repensar en la organización y el funcionamiento de los servicios con la finalidad de hacerlos más accesibles a los ciudadanos y mejorarlos.

Algunas líneas de actuación social focalizan sus objetivos en el esfuerzo de repensar los servicios en función de las características de "los públicos" a quienes se dirigen, adaptando y flexibilizando estructuras, métodos y procesos. En Francia, por ejemplo, en el marco de las políticas sociales territoriales y dentro de los "Contratos de Ciudad"<sup>13</sup> uno de los ejes del programa, a partir del cual se desarrollan diversos programas, tiene por finalidad la adecuación de los servicios a los públicos. Las experiencias realizadas son diversas, por ejemplo se puede citar el programa de

acceso a la escuela ordinaria de los niños y niñas de la comunidad gitana del barrio de San Jaime de Perpinyà. En síntesis consiste en un trabajo conjunto con los niños, los maestros de la escuela ordinaria, y los adultos responsables (madres, abuelas, hermanas o tíos) con el fin de aproximarse y eliminar las barreras culturales y estereotipos existentes, trabajar la diversidad, y capacitarse mutuamente. Durante unos meses en un espacio del barrio cercano a la escuela, se realiza formación, se establecen puentes de contacto, se redescubren los escenarios escolares y familiares, se prepara la acogida de los niños en la escuela, etc.,

El programa de atención a la salud dirigido a los jóvenes de la ciudad de Béziers, es otro ejemplo de adecuación y aproximación de los servicios al público. El programa, de educación y consejo socio-sanitario dirigido a adolescentes y jóvenes, sale del recinto de los despachos sociales y de los hospitales, rompe los horarios y los requisitos habituales de la consulta, y se desplaza a un espacio de jóvenes. Un bar o un recinto social juvenil del barrio, al atardecer, cuando y donde acostumbran a reunirse los chicos y chicas. Los profesionales socio-sanitarios se acercan física y metodológicamente a los jóvenes. Un espacio para "escuchar y dialogar" toma el papel relevante. El programa entra en el "escenario cultural" de los usuarios. El esfuerzo de adaptación recae fundamentalmente en el servicio, persiguiendo la finalidad de llegar a un sector de ciudadanos a menudo distante y receloso de las ofertas tradicionales institucionales. Citar en esta línea otra experiencia: Un espacio de encuentro, estancia diurna, consejo y recreación para

jóvenes gitanos drogodependientes, gestionado por la propia comunidad gitana del barrio de Perpinyà antes citado, con la colaboración de profesionales sociales y sanitarios.

Adecuar los servicios sociales a los ciudadanos usuarios significaría:

- ✓ Un replanteamiento de las dinámicas y formas culturales habituales de las instituciones sociales.
- ✓ Profundizar en el conocimiento de las características y maneras de actuar de los ciudadanos a quienes se dirigen.
- ✓ Formular servicios ágiles, de rápida resolución, abiertos y flexibles.
- ✓ Trabajar desde una perspectiva dinámica y de diversidad, huyendo de los diseños y protocolos excesivamente homogéneos.
- ✓ Pensar, inventar, innovar planteamientos y actuaciones.
- ✓ Replantear y cambiar en parte la cultura profesional.
- ✓ Combatir la burocratización y facilitar el acceso a los servicios a un público diverso que a menudo queda excluido.

## • Redefinir el rol de los usuarios. Participación y decisión.

Desde diferentes espacios sociales Comunitarios y profesionales se está

### notas

12. Vives i Marc, Joan. "De subventionem Pauperum". Cap. VI "Del dinero que basta para estos gastos". 1525. Ed. Marsiega. Trad. L.Riber. Madrid 1985.

13. Los "Contrat de Villes" son la cristalización de los acuerdos y partenariado territorial de las políticas sociales en el estado francés.

analizando el rol de los ciudadanos "usuarios" en los servicios sociales. Las recomendaciones pueden sintetizarse en: "una mayor participación y toma de decisiones de los ciudadanos en la prestación de los servicios individuales y en la programación de los servicios colectivos". Al mismo tiempo los servicios y las instituciones sociales deben facilitar el espacio institucional y/o metodológico.

Estas orientaciones que podemos hallar en otros sectores sociales de atención personal, es particularmente importante en los servicios sociales, debido a que demasiado a menudo, desde la acción social, tradicional, se ha desarrollado un concepto apriorístico, restrictivo y limitativo de los ciudadanos que acuden a los servicios sociales. La práctica de un modelo de corte asistencial ha potenciado una imagen restrictiva. Pero desde diferentes disciplinas y programas sociales, se ha dicho y demostrado cómo las personas usuarias de los servicios sociales "saben y tienen mucho que decir" cerca de sus necesidades, problemas y también habilidades, recursos personales y estrategias para mejorar sus situaciones. Así por ejemplo, las orientaciones psicodinámicas a los programas sociales de inserción y lucha contra la exclusión social<sup>14</sup> potencian la participación y la decisión de los usuarios de los servicios en el diseño del plan o programa a seguir. Experiencias como las realizadas por Traperos de Emaus de Pamplona muestran con éxito la viabilidad de este planteamiento con grupos de ciudadanos de los que demasiado habitualmente se tiende a negar o limitar habilidades y capacidades. Los programas de atención domiciliaria del Land de Westfalia y también los de la capital de Emilia Romana son acordados conjuntamente con

el ciudadano atendido y/o con sus familiares y la entidad prestadora del servicio; es el usuario en quien recae la decisión, a propuesta previa de los profesionales. Igualmente cabe referir los múltiples ejemplos que se encuentran en la investigación patrocinada por la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, cuyo objetivo fue la mejora de la calidad de los servicios sociales<sup>15</sup>

Redefinir la participación de los ciudadanos de los servicios sociales y de sus familiares, no debe limitarse a aspectos formales, como la participación en una actividad festiva o en un órgano de representación formal, sino que implica una participación detallada, consciente, dinámica, y también acompañada por los profesionales.

Pero la participación se basa en la libertad de poder decidir, sugerir sobre su programa o actividad. Se deberán crear, pues, las condiciones internas necesarias: crear espacios y canales de participación, adaptar los métodos de trabajo, y analizar los sistemas de relación entre los profesionales y los usuarios.

Un cambio de rol como el indicado cuestiona las denominaciones utilizadas. ¿Qué nombre para los ciudadanos de los servicios sociales? ¿Continúan siendo válidos términos como beneficiarios, receptores, usuarios, clientes?. No se trata solo de una cuestión formal y terminología puesto que como se dice popularmente "El nombre hace la cosa" (el nombre otorga significado).

Desde la perspectiva técnica, expertos reunidos en Frankfurt en 1999<sup>16</sup> dedicaron

su trabajo al análisis terminológico y conceptual de las denominaciones dadas a los ciudadanos de los servicios sociales. Analizaban principalmente qué concepto se adecuaba mejor a la idea de ciudadano participativo, con ciertos derechos, con reconocimiento de "saberes", con "ser escuchado", y con "capacidad de decisión", contraponiéndolo a los conceptos que implicaban dependencia, actitud pasiva, etc. de las capacidades personales. En síntesis potencian el concepto anglosajón "client", en la medida de la doble posibilidad del ciudadano-cliente de escoger y decidir aquello que va a incorporar en su vida, en su devenir cotidiano.

La participación de los ciudadanos en los servicios sociales se extiende más allá del ámbito de atención individual. También en la acción colectiva su rol ha de tomar una dimensión de participación más relevante. En los programas de dinamización y desarrollo comunitario, la participación de los ciudadanos es un elemento clave. Los ejemplos de la participación asociativa en los programas de los barrios de la zona Este de Girona, o de las "Redes sociais locais" de Portugal, son una muestra de ello.

### • Trabajo en el territorio

La mayoría de las leyes de servicios sociales de las diferentes comunidades autónomas incluyen en sus textos, al hablar de la atención social primaria, el trabajo en y con la comunidad. Esta dimensión, escasamente desarrollada hoy en día, toma ahora mayor relevancia en la medida en que se priorizan cada vez más las actuaciones en y con el

entorno de los ciudadanos, tanto desde los servicios generalistas como desde los servicios especializados.

Dos dimensiones se perfilan al hablar de trabajo en y con el territorio.

En primer lugar citar el clásico, pero poco desarrollado, trabajo de comunidad, de desarrollo o de organización comunitaria<sup>17</sup> en el marco de las políticas sociales territoriales. Estimular las acciones comunitarias de participación y responsabilidad ciudadana frente a las necesidades y problemas sociales de un barrio o pueblo es hoy en día una de nuestras tareas pendientes a nivel global del estado. En estos últimos años las políticas de remodelación del espacio urbano han sido frecuentes en las grandes ciudades de la península con fuertes inversiones económicas, muchas de ellas respaldadas por programas de la comunidad europea. Sin embargo en muchos de ellos la acción social ha sido escasa e incluso inexistente<sup>18</sup>.

14. III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. Bruselas, 1994.

15. "Social public Services: Quality of working life and quality of service". Dublin.2000. Jane Pillinger. European Fondation for the improvement of living and working conditions.

16. "Users in Social Services. From Clients to Customers?". Op. Cit.

17. Entre otros: Royo Ruiz, I. "De la organización Comunitaria al desarrollo comunitario en trabajo social ¿Un paso, un abismo?" en Revista Servicios sociales y política social nº 40, Madrid 1997. Rimbau, C. "Conceptos: Organización comunitaria. Desarrollo comunitario, Trabajo social comunitario" texto policopiado. Barcelona, 1999.

18. Arias, F. "La desigualdad urbana en España". Ministerio de Fomento. Dirección General de Programación Económica y presupuestaria. Madrid 1998.

El discurso de apoyo a las fuertes inversiones tenía un argumento central: si se cambia la fisonomía urbana de los barrios se produce un cambio en la mejora de la vida de los ciudadanos. Si bien esto puede ser cierto desde el punto de vista de infraestructuras, no es evidente en el ámbito social. Los conflictos y carencias de barrios periféricos de las grandes concentraciones urbanas, o de los barrios antiguos de las ciudades, necesitan un tratamiento social específico de acción paralela a las remodelaciones urbanísticas. Es decir, una acción de política social territorial. Esta es otra de las asignaturas pendientes.

A nivel europeo hay que citar como ejemplos las políticas territoriales del vecino estado francés, conocidas como "Políticas de desarrollo urbano, social y económico" o las desarrolladas en Quebec<sup>19</sup>. En los últimos años, se iniciaron experiencias piloto en diversos barrios y municipios de la geografía catalana. Programas de desarrollo local, con estimulación del partenariado, y realización de programas sociales previamente trabajados y consensuados con los agentes sociales de los barrios<sup>20</sup>. En el año 1997 se firmaron "convenios de ciudad" en trece municipios de Catalunya en los cuales se hallaban implicados treinta y siete barrios. En estos programas se incluyen actuaciones de prevención, educación social, creación de iniciativas de ocupación y formación, estímulo de la vida asociativa, creación de servicios de proximidad, etc.

En segundo lugar hay que señalar la conveniencia de aproximar los servicios a los públicos. Anteriormente se ha citado esta orientación al hablar de la adecuación

de los servicios, ahora se pone el acento en la proximidad territorial. Muchos de los servicios que son necesarios hoy en día para la prevención y la atención de las necesidades sociales, deben situarse en el territorio de los usuarios y actuar *con* los usuarios, familiares y vecinos. Desde la atención domiciliaria<sup>21</sup>, a centros de día, o instituciones residenciales, el trabajo social con los ciudadanos usuarios y con su entorno es el enfoque básico.

La acción social territorial goza de predicamento y algunas experiencias audaces muestran sus posibilidades y también sus límites. Es, sin embargo, un reto pendiente para las políticas de atención social y para los servicios sociales, en la medida en que no pueden desarrollarse únicamente de manera puntual, con fuerte carga voluntarista, y como constantes experiencias piloto. Es necesaria una definición y una estructura de las políticas sociales territoriales, una cierta "ingeniería social" para hacer frente a las nuevas necesidades sociales que, como se ha dicho, presentan un claro mapa territorial.

- **Proceso paternalista entre los actores públicos y privados**

Como se ha indicado estamos asistiendo, tanto en el estado español como en otros países europeos, a una creciente presencia de la economía social, del voluntariado y también de la iniciativa privada mercantil en la provisión de servicios sociales.

El sector de la economía social presenta diversas ventajas para la acción social, como son: la flexibilidad y la innovación, la

posibilidad de pluralidad, la promoción de determinados valores sociales, etc. Pero también presenta puntos débiles como por ejemplo su dependencia del sector público y en general de estas fuentes financieras, cierta descoordinación interna, en ocasiones repetición de iniciativas, en algunos sectores condiciones de trabajo precarias, etc.

Hoy en día presenciamos un escenario de relaciones crecientes entre los promotores públicos y los privados, pero escasamente ordenado y regulado, y en ocasiones con roles y responsabilidades que se difuminan.

Las administraciones públicas deben continuar garantizando a los ciudadanos las prestaciones derivadas de sus responsabilidades y competencias, y establecer las coordinaciones y complementariedades adecuadas con el

sector social mediante formulas de **partenariado**<sup>22</sup> más equitativas y eficaces.

Debatir y establecer las nuevas "reglas de juego **partenarial**" entre los diferentes actores socio-económicos, es uno de los principales retos para el desarrollo de la acción social y los servicios en un futuro inmediato.

\* \* \*

Estas reflexiones y orientaciones quieren contribuir, como se ha expresado inicialmente, a un debate abierto y necesario para replantear la situación actual de los servicios sociales y caminar hacia una nueva época de mayor protección social, accesibilidad a los servicios sociales y amplia participación ciudadana.

notas

19. Ver entre otros: Comeaux, Y., Favreau, L. "Le développement communautaire en milieux urbain aux Québec". Revue Politiques Sociales. Bruxelles, 1998.

20. Ver documentos preparativos y memorías de "Plans de desenvolupament social econòmics i comunitaris. Direcció General de Serveis Comunitaris. Generalitat de Catalunya, 1996-99.

21. Recordar el carácter polivalente de la atención domiciliaria.

22. Ver entre otros: Estivill, J., Geddes, M., Hiernaux, J.P. "El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción" Ed. Hacer. Barcelona, 1997.



# Palabras de la reforma de los Servicios Sociales, y de su parcial desactivación\*

**Demetrio Casado.** Vicepresidente de la Fundación FOESSA.

Como toda empresa colectiva, la reforma de los servicios sociales se ha hecho y, en gran parte, ha dejado de hacerse con el especial concurso de unas cuantas palabras. Esta exposición versa sobre las que juzgo más significativas en dicho proceso.

Todas las acciones humanas deliberadas necesitan palabras; aun las más solitarias y discretas van precedidas de construcciones mentales, las cuales se formulan mediante el lenguaje. La reforma de los servicios sociales es una empresa colectiva y pública muy compleja, de modo que la comunicación verbal es uno de sus recursos básicos; así, no es necesario ponderar la importancia de las palabras en la expresión y gestión de aquella. No obstante, acaso merezca la pena examinar la doble función que los reformadores hicieron cumplir a ciertos términos clave. Se sirvieron de ellos para lanzar una operación de cambio y también para desactivarla, en buena medida. De esta manera, la presente exposición quiere ayudar un poco a comprender las ideas de la reforma y también sus descarríos.

## Las palabras, herramienta versátil

No debe sorprendernos que las palabras hayan sido puestas al servicio de papeles distintos y aun contrarios. Estamos advertidos de esta posibilidad desde hace muchos siglos. El profesor Rodríguez Agrados lo recordó en su discurso de

ingreso en Real Academia Española.<sup>1</sup> De los alegatos reseñados en la ocasión, tomo el de Esopo, que me parece muy elocuente.<sup>2</sup>

Janto, para invitar a almorzar a sus discípulos, ordenó a su esclavo que cocinara algo exquisito. Les sirvió lengua de cerdo en varias preparaciones, que les desagradaron y les sentaron mal. Al ser reprendido por su amo, Esopo se justificó así: “Te tengo que agradecer que me llames la atención delante de unos filólogos. Me dijiste: ‘si hay algo bueno en la vida, muy dulce o importante, cómpralo’. ¿Qué hay más útil o importante en la vida que la lengua? Aprende que por medio de la lengua se ha organizado todo saber y cultura. Sin la lengua no hay nada, nada se puede dar, ni tomar, ni comprar. Por la lengua se enderezan los Estados, se precisan los decretos y las leyes. Así que, si por medio de la lengua está toda la vida organizada, nada hay más poderoso que la lengua.”

Al día siguiente, Janto ordenó a Esopo que comprara lo peor. Volvió a servirles lengua y lo explicó de este modo: “¿Qué mal no

### notas

(\*) El presente texto es una versión reformada de la exposición que hice, bajo el título “Las palabras en la reforma de los servicios sociales”, dentro del acto de presentación del libro *Terminología de serveis socials i treball social*, de Carme Sans Moyà; acto que tuvo lugar el día 25 de enero de 2001 y en Barcelona, mediante convocatoria de la Honorable Sra. Irene Rigau, Consellera de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya.

1. *Alabanza y vituperio de la lengua*, Real Academia Española, Madrid 1991.

2. *Vida de Esopo*, Códice G, 51 a 55.



## Palabras de la reforma de los servicios sociales, y de su parcial desactivación

hay que no venga por culpa de la lengua? Por la lengua hay odios, por la lengua hay insidias, engaños, peleas, celos, discordias, guerras. Así que nada hay peor que la maldita lengua.”

Y el caso es que la tesis sigue viva, al menos para el escritor argentino Marcos Aguinis: “Con la palabra el hombre cincela maravilla y abyección, grandeza y nimiedad. Se exalta a sí mismo y también se denigra, se toma en serio y se burla ingeniosamente. Con ella es tierno, indiferente o sanguinario. Construye y destruye. Se complace en desplegar tantas acrobacias que engaña lo dulce con lo amargo y lo querido con lo odiado. Inventó la metáfora y la metonimia para aclarar confundiendo y para confundir aclarando.”<sup>3</sup>

La condición versátil de la lengua se pone de manifiesto de modo neto en el nivel de las palabras. Ocurre en muchos casos que un mismo significante sirve de vehículo a más de un significado. Y ocurre, asimismo, que en una parte de tales casos de polisemia los significados son muy distintos y aun contrarios.

La palabra “pobreza” goza, o padece, de varias acepciones.<sup>4</sup> La básica consiste en la escasez de bienes materiales, lo cual constituye un hecho obviamente negativo. Tanto es así que da lugar a un sin fin de acciones paliativas, curativas y preventivas por parte de los afectados y de actores solidarios con ellos. Pero, resulta que la pobreza voluntaria es una opción positiva para la espiritualidad cristiana. Hasta el extremo de que es objeto de uno de los tres votos de la vida religiosa consagrada. La pobreza cristiana tiene un fundamento sólido: el Evangelio declara bienaventurados

a los pobres de espíritu, es decir, a quienes no se apegan emocionalmente a los bienes de este mundo. Mas el uso de nuestra lengua ha llevado a identificar como pobres de espíritu a personas con un rasgo de carácter tan diferente del evangélico como el apocamiento, la medrosidad.

“Inocente” es quien está libre de culpa. Por eso sin duda, en nuestra lengua, se sustantivó este término para designar a personas con deficiencia y enfermedad mental. Pero en la conmemoración de los Santos Inocentes, quien se deja embromar recibe el agravio adicional de ser llamado “inocente”.

Las palabras, en fin, son como una herramienta. No sólo porque aquellas y ésta son conjuntos de muchos instrumentos para muy diversos usos, sino porque cada uno de ellos puede ser aplicado para cometidos diversos y aun contrarios. El albañil utiliza su martillo en el arreglo de la piedra que ha de colocar para continuar la hilada. Y sigue sirviéndose de él para golpearla con tacto hasta conseguir que se asiente y quede ajustada a la referencia vertical –de la plomada– y a la horizontal –del nivel–. Y volverá a empuñarlo si acaso llega el turno de demoler aquella misma pared.

## Indefensión de las palabras del campo social

Viniendo al campo de esta exposición, nos encontramos con casos de connotación, polisemia, sobresignificación, etc. que tienen como denominador común la debilidad de las palabras. Más exactamente,

su indefensión frente a los arbitrios y descuidos de sus usuarios. Voy a recordar algunos de tales casos que tienen relación con la reforma de los servicios sociales.

Comenzaré con la voz “beneficencia”, que se ha visto forzada a soportar significados contrarios. Primero se adoptó para designar, de acuerdo con su etimología, la práctica del bien, especialmente a favor de los menesterosos. Se trataba de la versión laica de la caridad asistencial del Antiguo Régimen, de modo que nos la encontramos en la Constitución de Cádiz (1812), que encomienda a los Ayuntamientos, entre otras responsabilidades: “Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.” (art. 321.6º). Las frecuentes y graves malas prácticas, como se dice ahora, de la acción de beneficencia connotaron esta palabra, hasta el extremo de que ha llegado a adquirir un nuevo significado de signo contrario al suyo etimológico; a tal extremo, que resultó inaceptable para la Constitución de 1978.<sup>5</sup>

Bajo el rótulo “beneficencia” se han desarrollado funciones apreciables, desde luego. Pero también se desarrollaron e institucionalizaron malas maneras de tratar a los menesterosos. Unas y otras aparecen reflejadas en, por ejemplo, la obra de ese gran observador social que fuera Benito Pérez Galdós: “Doña Guillermina había sacado del Hospital a Mauricia, trasladándola a casa de la hermana de ésta, y la asistía un médico de la Beneficencia domiciliaria y de la Junta de señoras.”<sup>6</sup> “En lastimoso estado iban los dos: *Benina*, descalza, desgarrada y sucia la negra ropa; el moro envejecido, la cara verde y macilenta;

uno y otro revelando en sus demacrados rostros el hambre que habían padecido, la opresión y tristeza del forzado encierro en lo que más parece mazmorra que hospicio”.<sup>7</sup>

Tampoco pueden defenderse las palabras de las atribuciones, ya sean fundadas o arbitrarias, de significados que las llevan a cargar con polisemias harto pesadas. Veamos algunas acepciones históricas de la locución “acción social” en España.<sup>8</sup> Dejo aparte, pues, la que adoptara Max Weber para la misma.

En un folleto propagandístico de la Dictadura de Primo de Rivera,<sup>9</sup> “acción social” denomina el conjunto de la política social de aquel régimen político. En la etapa anterior, se afrontaron los graves problemas laborales y de pobreza masiva mediante la llamada “reforma social” (Comisión e Instituto de Reformas Sociales, 1883-1924). Primo de Rivera cambió de política y cambió de etiqueta. La Acción Social Patronal fue el nombre adoptado, en 1951,

notas

3. *El valor de escribir*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1985, p. 10.

4. Begoña Otaola y Leonardo Romero, “La palabra ‘pobre’: dimensiones lexicográficas y gramaticales”, *Archivum*, XXI, 1971.

5. Ver *Constitución Española: Trabajos parlamentarios*, Madrid, Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, pp. 2.580 y 2.581.

6. *Fortunata y Jacinta*, Parte tercera, V, 4.

7. *Misericordia*, Capítulo 37.

8. Demetrio Casado, “Acercamiento a la acción social”, *Documentación social*, nº 109, octubre-diciembre de 1997.

9. *La nueva España*, 1927.

## Palabras de la reforma de los servicios sociales, y de su parcial desactivación

por la asociación eclesiástica de empresarios comprometidos con la doctrina social de la Iglesia. La expresión “acción social” fue retomada, en la segunda mitad de los años 50, por D. Rogelio Duocastella –me refiero a él en la forma que lo hacía cuando, siendo yo joven, le traté– para identificar un nuevo modo de hacer de Cáritas Española. Se trataba de cambiar la que denominó “acción benéfica”, de asistencia pasiva y pretécnica, por la “acción social”, activa, promocional, participativa y tecnicada. En la reciente reforma de los servicios sociales, algunas Comunidades Autónomas adoptaron en sus leyes la vieja fórmula, bien que con un significado nuevo: suma de servicios sociales más prestaciones económicas de carácter asistencial.

A mi parecer, la incidencia más grave de las que se registran en el campo social por lo que se refiere al uso de las palabras es su reificación sustitutiva. Ocurre esto cuando se intenta suplir los hechos con palabras. Así ha ocurrido básicamente con la expresión “asistencia social”. Esta locución fue utilizada en intentos de superación de la Beneficencia por la Generalidad Republicana de Cataluña<sup>10</sup> y jugó un papel sucedáneo en el régimen de Franco, según espero mostrar seguidamente.

Por de pronto, el noveno de los Principios del Movimiento Nacional establecía que “Todos los españoles tienen derecho... a los beneficios de la asistencia y de la seguridad sociales”. Obviamente, la universalidad de ese derecho a la asistencia social superaba el marginalismo de la Beneficencia, privativa de los pobres desvalidos. Ahora bien: “Con sólo esta norma no es suficiente para hablar ya de un derecho a la Asistencia social. Pero

hay un compromiso que obliga al Estado a llenar de contenido este principio, articulando leyes como la de Asistencia social y Beneficencia que está por hacer...”<sup>11</sup> Pese a que estaba por hacer, ya se había incluido la locución “Asistencia Social” en la denominación de uno de los cuatro Fondos Nacionales creados por Ley de 1960, precisamente el más marginalista de ellos. La ley en cuestión seguía inédita en 1974, cuando se recicla Auxilio Social a Instituto Nacional de Asistencia Social, sin que la adopción de esta etiqueta viniera justificada por la aplicación efectiva del citado noveno principio del Movimiento Nacional.

Por modo muy diferente, la voz “asistencia social” vendría a ser también objeto de trato desconsiderado, en el actual régimen democrático. La Constitución de 1978 atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en la materia “Asistencia social” (art. 148.1.20), pero no define que cosa sea la misma. Ello quedó, pues, a merced de las Comunidades.

Los estatutos de autonomía, sin que mediaran pronunciamientos jurídicos que lo avalaran, interpretaron que la “Asistencia social” constitucional consistía en ella misma más servicios sociales y, en algún caso, bienestar social y beneficencia.<sup>12</sup> Las leyes que desarrollaron la correspondiente competencia, también con gran economía procedimental, optaron mayoritariamente por el término “servicios sociales” y, minoritariamente, por el de “acción social”. De este modo, la locución “asistencia social” fue privada de la oportunidad de seguir etiquetando la empresa de superar la Beneficencia.

## “Servicios sociales”, denominación y promesa.

El vehículo lingüístico “servicios sociales” fue siendo cargado de dos órdenes lógicos de significados. Uno, de carácter técnico, que da base material a dicha denominación; otro, de naturaleza política, que le añade la condición moral de compromiso con la ciudadanía española. De este modo, la locución “servicios sociales” vino a ser, por un parte, denominación de una rama de actividades y, por otra, la promesa de un cambio político sectorial.

Las principales vías de acopio de significado para la construcción del concepto técnico de los servicios sociales, en los años de la transición a la democracia, fue la búsqueda internacional y la reflexión de los estudiosos. De ahí fluyen, según indicaba Gloria Rubiol,<sup>13</sup> tres acepciones de la voz “servicios sociales”: 1) lo que hacían los profesionales del servicio social, hoy denominado trabajo social; 2) el conjunto de las ramas de actividades sociales de sanidad, educación, promoción del empleo, seguridad social, vivienda y, finalmente, apoyos personales y “servicios específicamente sociales”; y 3) esta última rama.

No sin discrepancias parciales, sobre todo en lo relativo a ciertas prestaciones económicas asistenciales, la tercera acepción está prevaleciendo en España, según podemos ver en una fuente tan significativa al efecto como la *Terminología de serveis socials i treball social*, de Carme Sans Moyà.<sup>14</sup> Por mi parte, vengo abogando por esa misma opción, en su versión más estricta, es decir, abarcando sólo las prestaciones

técnicas y las económicas estrictamente auxiliares de las técnicas.<sup>15</sup>

Por la misma época transicional, a las palabras “servicios sociales” se les endosó otra significación en el contexto político. Sin olvidar otros agentes, debo recordar aquí el protagonismo del Partido Socialista Obrero Español, el cual adoptó la etiqueta “servicios sociales” para identificar un proyecto de cambio político que puede resumirse en la idea de sustituir la Beneficencia por unos servicios sociales acordes con el ideal político del PSOE de aquella época. El mismo se hace explícito en una Resolución sobre servicios sociales del XXVIII Congreso de dicho partido (1979): “Nuestro objetivo básico es, por tanto, la supresión de las actuales relaciones sociales de dominación, el cambio de

### notas

10. Ver Cristina Rimbau, “La obra socioasistencial de la Generalidad republicana”, en Demetrio Casado, *Introducción a los servicios sociales*, Editorial Popular, Madrid, 1995.

11. Gregorio Rubio Nombela, “Caridad, Beneficencia y Asistencia social”, en *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia social*, Ministerio de Gobernación, Madrid, 1967, p. 83.

12. Ver Manuel Aznar López, “Normativa constitucional y estatutaria sobre los Servicios Asistenciales y Sociales: reflexiones en torno a un modelo inédito”, en *Los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Marsiega, 1983.

13. “Servicios sociales”, en Demetrio Casado, *Introducción a los servicios sociales*, Editorial Popular, Madrid, p. 237.

14. Servei de Llengua Catalana, Universidad de Barcelona, 2000.

15. Ver mi *Manual de los servicios sociales*, Editorial CCS, Madrid, cap. 8, en prensa.

## Palabras de la reforma de los servicios sociales, y de su parcial desactivación

valores y la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y solidaria. Creemos, por tanto, que la acción a realizar en los Servicios Sociales ha de enmarcarse en la perspectiva más amplia de una política socialista, basada, inexcusablemente, en la crítica social, la potenciación de la participación popular y el protagonismo de los diversos colectivos interesados.”<sup>16</sup>

En la citada Resolución congresual, se establecen también los principios básicos de la política del PSOE para los servicios sociales, los cuales configurarían la versión política de los mismos más influyente en el proceso de su reforma. He aquí las palabras titulares de tales principios: “igualdad”, “libertad”, “solidaridad”, “universalidad”, “responsabilidad pública”, “financiación pública”, “descentralización”, “participación”, “prevención” y “normalización”.<sup>17</sup>

Por supuesto, no todo el país se identificaba con la ideología entonces revolucionaria del PSOE, pero los principios enunciados fueron recibidos en gran parte por las otras formaciones políticas con mayorías en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Así puede verse en las leyes de acción social y/o servicios sociales que aprobaron.

En otro orden de cosas, me parece oportuno para esta exposición resaltar que en fuentes militantes, el lado político de las palabras “servicios sociales” llegó a ensombrecer su significado técnico. En cierto librito titulado *Los servicios sociales ... A LO CLARO*, sin aclarar cual sea la naturaleza material de los mismos se proclama que “Son un derecho de los

ciudadanos”<sup>18</sup> –el subrayado es mío–. Otro achaque muy significativo de la presión política ejercida sobre la locución “servicios sociales” es la reducción de su significado a la esfera de lo público. Así, cierto autor afirma: “... los servicios sociales son prestaciones técnicas que se ofrecen colectivamente y que metodológicamente están organizados como servicios públicos.”<sup>19</sup>

## Palabras desactivadas

Alguien dijo, aproximadamente, que cada uno es dueño de lo que calla y esclavo de lo que dice. Es, pues, del caso preguntarse ¿qué fue de la palabra dada mediante la acepción política de las palabras “servicios sociales”? En otro trabajo puse de manifiesto importantes fallos en la ejecución de la reforma de los servicios sociales.<sup>20</sup> En esta ocasión, voy a referirme a la desactivación de algunas de las palabras clave de la misma, desactivación que parece relacionada con dichos fallos.

La columna jurídica de la reforma de los servicios sociales consiste, sin duda alguna, en el derecho a las prestaciones que deben ser provistas por los mismos. La ley 26/1986, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña establece tal derecho en forma condicionada: “Todas las personas residentes en Cataluña y los transeúntes tienen derecho a la prestación de los servicios sociales, en las condiciones y la extensión que reglamentariamente se establezca.” (art. 6). Pero el común de las leyes de primera generación no incluyeron salvedades ni limitaciones en tan importante asunto. Esto significa,

obviamente, la franquía de todas las prestaciones de los servicios sociales públicos para todos los ciudadanos. Al aplicarse las leyes, sin embargo, no se hizo honor a este compromiso, lo que vino a camuflarse con la adjetivación de “básicas” que recibieron ciertas prestaciones. Me explicaré:

La quiebra de la opción a todas las prestaciones de los servicios sociales se produjo en varios frentes,<sup>21</sup> de los cuales voy a retener aquí el de los servicios sociales encomendados a los Ayuntamientos. Las leyes asignaron a las Corporaciones Locales la competencia y/o responsabilidad de proveer ciertas prestaciones principalmente ambulatorias y de proximidad, que se asumieron de modo muy desigual. Ciertas diputaciones, como la de Barcelona, y una parte de los ayuntamientos, como algunos de los grandes de dicha provincia o el de Fuenlabrada, fueron diligentes en el despliegue de una oferta reformada de servicios sociales. Pero otra parte de las Corporaciones Locales incurrieron en desidia manifiesta<sup>22</sup> –de la que, por cierto, no se les pidió responsabilidades–. Esta disparidad de comportamiento dio lugar a una obvia desigualdad de oportunidades de los ciudadanos, según su lugar de residencia.

En relación con este grave hecho, en 1988, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promovió el que entonces se llamó Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales. La finalidad del Plan consistía –y consiste– en articular la colaboración entre la Administración del Estado, según la terminología del momento,

y las de las Comunidades Autónomas “para financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad.”<sup>23</sup> Tales prestaciones básicas eran, salvo variaciones terminológicas que se registran en las fuentes: “Información y Orientación”, Prevención e inserción social”, “Ayuda a Domicilio” y “Alojamiento y Convivencia”.<sup>24</sup>

La introducción de la palabra “básicas” en el texto que he subrayado viene a producir el efecto contextual de desactivar parcialmente la palabra “derecho” referida a los servicios sociales públicos, en tanto que relega a la categoría de accesorias o complementarias a las otras prestaciones que debieran ser dispensadas por los

notas

16. *Los servicios sociales*, Centro de Estudios de la Administración (PSOE), Madrid, 1979, p. 177.
17. *Ibidem*, pp. 178 a 180.
18. VV AA, Editorial Popular, Madrid, s. f.
19. Citado por Carmen Alemán Bracho y Mercedes García Serrano, *Fundamentos del Bienestar Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 87.
20. “Acción social y/o servicios sociales”, en *V Informe sociológico sobre la situación social de España*, Fundación Foessa, Madrid, 1994, pp.1763 a 1.799.
21. *Ibidem*.
22. Federación Española de Municipios y Provincias, *La implantación y el desarrollo de los servicios sociales*, 1988 (multicopiado), pp. 18 a 42.
23. Ministerio de Asuntos Sociales, *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*, sin fecha (se trata de la memoria de 1988), I, *in fine*.
24. *Ibidem*, II.

Ayuntamientos o por los otros niveles político-administrativos. Ya sé que los convenios mediante los que se instrumenta el Plan Concertado no prevalecen jurídicamente sobre las leyes de acción social y/o servicios sociales. Pero la asunción prácticamente general y continuada por las Administraciones Públicas de la idea de las prestaciones básicas debe de haber influido en la relajación de conciencia de las mismas por lo que toca a sus deberes en materia de servicios sociales.

El fenómeno de desactivación afectó también a la base en que se apoya el derecho a los servicios sociales, es decir, la responsabilidad pública. Por su papel en la reforma, era obligado que se definiera de modo inequívoco. Pero veamos como lo hace la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, primera guía de las aprobadas por los parlamentos con mayoría del PSOE: "Responsabilidad pública: mediante la adscripción de recursos financieros, técnicos y humanos que permitan su eficaz prestación." He aquí un párrafo, no ya equívoco, sino ininteligible, en cuanto que no ofrece la posibilidad de saber a qué o a quién se refiere el posesivo "su".

Ocurre, por otra parte, que la Ley de Madrid obvia el uso del término "responsabilidad" al regular los cometidos de la Comunidad Autónoma (art. 15) y utiliza, en cambio, el de "competencia". La noción de responsabilidad entrañaría deberes para la Comunidad, algo que interesa a los usuarios; la de competencia le atribuye poderes o capacidad, lo cual interesará mucho a los titulares de ella y

poco o nada al ciudadano, obviamente. No se cual sería la explicación del indicado escamoteo del principio de responsabilidad pública. Sería grave que fuera el resultado de una manipulación del lenguaje; pero no me parece menos grave que se tratara de una expresión inconsciente de estatismo o burocratofilia. Por cierto, al regular las competencias de las Entidades Locales, sí emplea la Ley el término "responsabilidad" –ello no obstante, la Comunidad no se la viene exigiendo, sino que la subvenciona–.

La tendencia hacia la desactivación de la responsabilidad pública vino a hacerse explícita mediante ciertas manifestaciones genéricas favorables a la llamada sociedad del bienestar, es decir, al soporte compartido de la carga social por los distintos sectores institucionales. He aquí una expresión muy significativa para la rama de los servicios sociales, por ser su autora la Ministra de Asuntos Sociales de un Gobierno del PSOE: "Hoy, el Estado Social de Derecho, el Estado de bienestar, se entiende como Estado pluralista y mixto, dentro de una estructura triangular en la producción del bienestar donde el Estado, las organizaciones y el tejido asociativo sin fin de lucro y el mercado, constituyen los ejes básicos para la provisión de servicios sociales."<sup>25</sup> Por cierto, esta fórmula de *welfare mix* parece ser asumida por la que fue titular de la acción social con la citada Ministra y que sigue siéndolo con el Gobierno del PP: "caminamos, sin duda, hacia un sistema de esquema 'relacional', formado por unos agentes que, con distinto peso específico, comparten la responsabilidad de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que sufren situaciones de exclusión social o están en riesgo de padecerlas."<sup>26</sup>

Vengo defendiendo la participación plural en la provisión de recursos para el bienestar social desde tiempos en los que tal idea era políticamente incorrecta.<sup>27</sup> Celebro, pues, la emergencia del principio de corresponsabilidad que señala Antoni Vilà.<sup>28</sup> Pero he propugnado y sigo propugnado que el régimen institucional de provisión de recursos de bienestar incluya la

determinación inequívoca de las responsabilidades del sector público, tanto en funciones formales (regulación, planificación), como en aportaciones sustantivas (especialmente financiación). En caso contrario, la locución “responsabilidad pública” viene a quedar desactivada.

notas

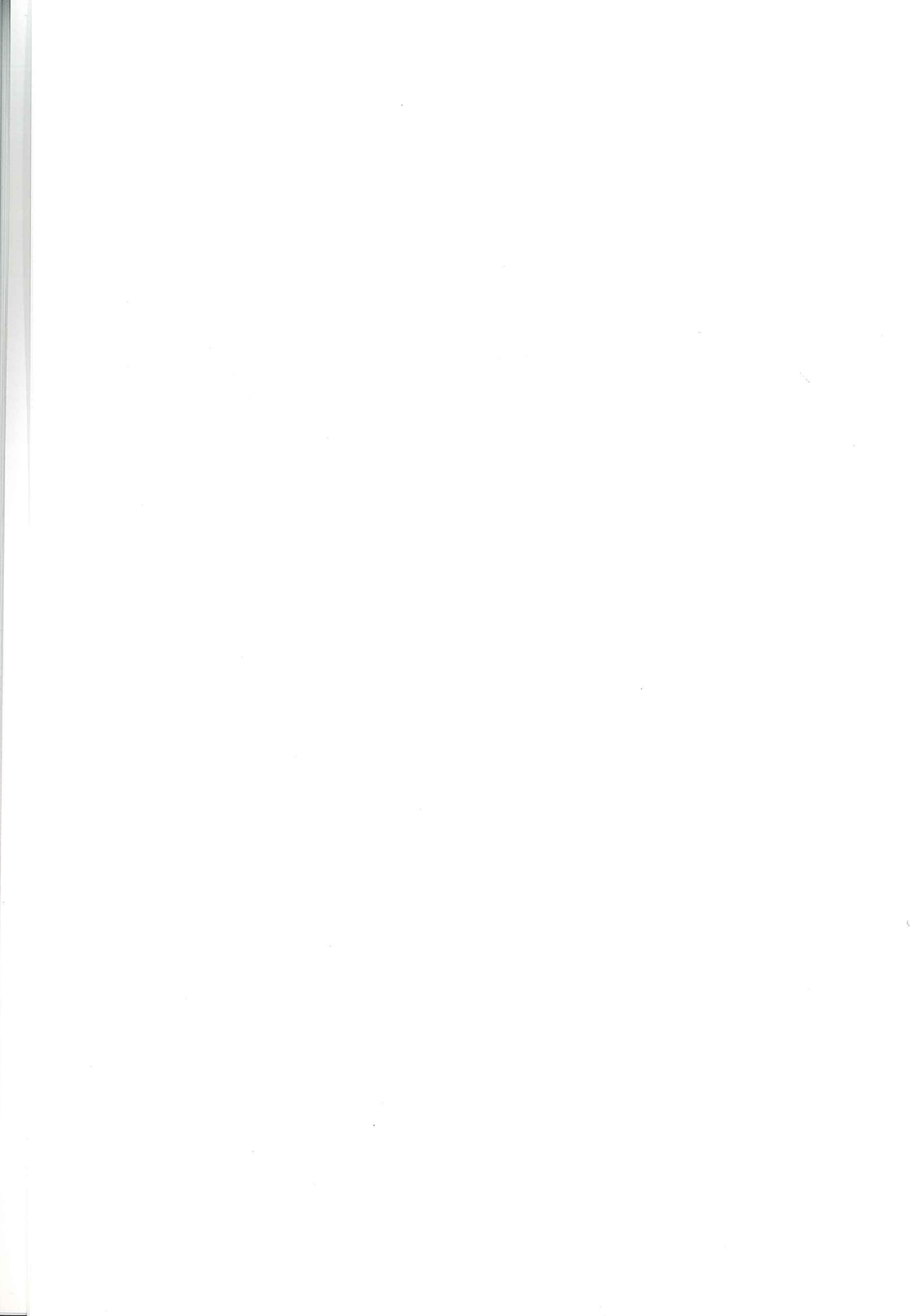
25. Comparecencia de la Ministra de Asuntos Sociales en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el 15 de junio de 1992.

26. M<sup>a</sup> Teresa Mogín, Directora General de Acción Social, Menor y Familia, Entrevista en *ANDE*, n<sup>o</sup> 124, enero de 2001.

27. Por ejemplo, “Cordination entre le secteur public et le secteur privé”, *Seminaire sur le finacement des services sociaux: d’administration et de coordination*, Nations Unies, New York, 1975.

28. “Las políticas autonómicas para las personas mayores”, texto en elaboración.





# La política social europea: marco y campo de intervención para el Trabajo Social

M<sup>a</sup> José de Rivas Huesa. DTS. Profesora titular de T.S. - EUTS - Universidad de Valencia.

## La mundialización de los problemas sociales

Estamos en un momento histórico y social que se viene llamando de mundialización o globalización, y con este término se pretende simplificar y presentar como un fenómeno natural, anónimo e inevitable, el proceso impulsado (especialmente tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en el 91) por los organismos y grupos mundiales del poder económico, grandes empresas multinacionales y grandes bancos, quienes en gran medida establecen las reglas del juego mundial. El proceso mundializador consiste principalmente en la ampliación y liberalización de los movimientos de capitales y de la actividad empresarial, unido a una reestructuración de la actividad económica (flexibilidad, productividad, calidad), y supone un mercado mundial en el que las empresas se ven obligadas a competir.

La *mundialización económica* está produciendo efectos tales como: el despegue económico de ciertas regiones en desarrollo y un aumento del margen de beneficios de sus principales promotores, aun con el riesgo de graves crisis. Empresas activas con propietarios concretos. La expansión y concentración empresarial cada vez mayor, en "dimensión planetaria", lleva a que cien empresas, que emplean a más de seis millones de personas fuera de sus fronteras, se estén convirtiendo en las dueñas del

mundo. Según señala la ONU, las 225 personas más ricas poseen un patrimonio equivalente a la renta anual acumulada del 40% de la población mundial. ¿Es creíble que se pueda alcanzar la competencia intensificando el monopolio?

Otros actores de la mundialización son los organismos internacionales próximos a los grupos de interés y altamente responsables, el llamado "gobierno oculto" del planeta: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (FMI, BM, OMC y OCDE). Se viene denunciando que son instituciones sin legitimidad democrática que programan marcos políticos para los gobiernos nacionales, el "ajuste estructural" es el patrón mundial al que debe someterse buena parte de la población del globo.

Los efectos vinculados a esta situación parecen ser muy superiores a sus beneficios y nos afectan a todos. Tal como concluye el Tercer Informe científico de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de enero de 2001, los efectos negativos sobre la Naturaleza, cambio climático, destrucción de la capa de ozono, destrucción de la flora y fauna, fenómenos de macrocontaminación, etc., nos conducen a una situación límite que amenaza seriamente a los sistemas socioeconómicos humanos. Asimismo, tales efectos negativos influyen, tal como denuncia el informe 2000 de la FAO, sobre las personas y las culturas. Problemas sociales bien conocidos, en sus diversas manifestaciones, por el Trabajo Social: aumento del desempleo y el subempleo, precariedad, pobreza y extrema pobreza, se

dan en una etapa de abundancia sin precedentes. 826 millones de personas pasan hambre en el mundo, 34 de esos 826 millones, en los países industrializados.

En nuestro país, las 774 mayores empresas han ganado hasta septiembre del 2000 un 45% más que en el ejercicio anterior, todo un record histórico. En 1999, los beneficios conjuntos de las cinco grandes entidades bancarias fue de 1,05 billones de pesetas, un aumento del 29,8% respecto al ejercicio anterior. Sin embargo, la banca española ha reducido su plantilla en 1/3 desde 1980. La flexibilidad de la actividad productiva se ha traducido sobre todo en el uso intensivo y extensivo de la fuerza de trabajo: el 73% de la población ocupada trabaja más de 40 horas semanales y las cifras de desempleo se han reducido recurriendo a los contratos temporales: 91 de cada cien nuevos contratos en 1999. La temporalidad española (31,6%) triplica la europea y supera el 70% entre los menores de 25 años, con una media de 100-130 horas por contrato y un encadenamiento abusivo que no genera derechos. El sector de la construcción, donde alcanza el 57,82% de la contratación, concentra también el 24,8% de la siniestralidad, y es que el trabajo temporal multiplica por tres los riesgos, y los accidentes laborales no han dejado de aumentar desde hace cinco años: más de un millón y medio en 1999, de los que 1.500 fueron mortales (¡casi cinco muertos diarios!), el 60% sufridos por trabajadores jóvenes, el 50% concentrado en treinta mil empresas.

Podríamos también mencionar la extrema pobreza de la creciente población sin techo, que aumenta en jóvenes, mujeres e

inmigrantes; la privatización de los servicios de acogida, la insensibilidad social y la pasividad de la Administración... y otros efectos en forma de problemáticas de la desestructuración y patologías sociales.

A escala mundial, las situaciones de riesgo, precariedad y exclusión equivalen a una negación de los derechos de las personas. Los *derechos humanos* se violan cotidianamente pero nadie se atreve a negarlos en público. Una profunda contradicción porque, tales derechos, constituyen el criterio de la idoneidad (calidad) y la fuente de legitimidad de las organizaciones sociales, logro del s. XX. Las Constituciones de los países suelen basarse en ellos y las leyes no pueden negarlos.

Hay una crisis de eficacia de los gobiernos a la hora de ofrecer soluciones a la gente. El cumplimiento de los derechos humanos "de todos", objetivo de las Naciones Unidas, parece exceder la capacidad de los gobiernos débiles, aunque no la de las grandes empresas. Escudados en la no intervención en las leyes de la competencia, los estados no se sienten obligados y se denuncia también la discriminación en las políticas, la asignación de recursos y la prestación de servicios sociales públicos, que tienden a favorecer a los ricos. Se requieren políticas para vincular el crecimiento y los derechos, reclama el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 de las Naciones Unidas.

## Propuestas alternativas

Junto a la pasividad que engendra el llamado "pensamiento único", una nueva oleada de

reivindicaciones y *demandas* (tercera generación de derechos que exigen solidaridad social a escala planetaria) surge por doquier, so pena de aun mayores efectos funestos sobre las personas, sobre la vida social y colectiva, sobre la naturaleza de la que somos parte y dependemos. Colectivos muy diversos se movilizan reclamando ser actores de sus propios destinos, lo que confluye novedosamente con otros factores: las posibilidades actuales económicas, tecnológicas, organizacionales..., y las comunicaciones, que también favorecen una mayor *conciencia social* y la capacidad de articulación de esa conciencia en redes internacionales.

En 1994, según comenta I. Ramonet (2001), el subcomandante Marcos irrumpe en escena en Chiapas y teoriza la articulación entre globalización planetaria y marginalización de los pobres del sur. Se produce después una ola de protestas de gran envergadura que alcanza a los países desarrollados, como el movimiento social francés de 1995 y su organización en una Asamblea permanente de Parados, las grandes manifestaciones de Seattle, contra la Ronda del Milenio de la OMC, de Praga, Niza, etc., e incluso la organización de Cumbres alternativas, como el Foro Social Mundial de Portoalegre, reunido por primera vez como antítesis del Foro Económico Mundial de Davos en enero pasado. Nuevas y explosivas manifestaciones que han logrado parar algunas iniciativas económicas especialmente agresivas.

Los nuevos movimientos sociales denuncian la dictadura de los mercados, la situación de mujeres y niños, el trabajo esclavo. Mientras el PIB mundial se ha multiplicado por siete en los últimos treinta años, la mitad de la

población mundial vive con menos de 2 dólares al día, utilizando datos del Banco Mundial. Incorporan *propuestas alternativas* de transformación social, técnica, organizacional y económicamente posibles en la actualidad: el control de los mercados financieros y de los movimientos especulativos de capital, la abolición de la deuda externa de los países pobres, que las empresas respondan de los problemas que generan y se financie el gasto social mediante tasas al consumo energético o a los movimientos de capitales (tasa Tobin, que gravaría con un 0,1% las transacciones internacionales especulativas de capital). E iniciativas alternativas, como el Foro de Autoridades Locales para la Inclusión social, en paralelo al Foro Social y con el objetivo de crear una red institucional de ciudades para luchar contra la exclusión desde el ámbito local. O el "Presupuesto participativo" implementado en la ciudad de Portoalegre, que conlleva la gestión directa del gasto municipal por los ciudadanos de los barrios, y que la ha convertido en una de las ciudades de América Latina mejor administradas y de mayor calidad de vida, sirviendo de modelo a numerosos otros municipios sudamericanos.

En estos planteamientos alternativos el desarrollo se concibe a partir del desarrollo local y cooperativo, se reclama la adopción por todos los países europeos de una renta mínima universal e incluso un sistema de gobierno mundial para regular los procesos económicos con unos objetivos sociales y ambientales claros; soluciones políticas estructurales, multidimensionales y estables, implicando los diversos ámbitos afectados:

político-institucional, económico, jurídico, cultural-educativo, comunitario, de protección social...; diversos actores: organizaciones multilaterales, empresas, gobiernos, sociedad civil, ONGs...; y medidas en todos los frentes: local, nacional, regional y mundial.

## Los organismos internacionales

Muchas de estas reivindicaciones y propuestas son recogidas y compartidas en la ONU y en la UE, y forman parte de los esfuerzos por diseñar una *política social de alcance transnacional* coherentemente articulada con el resto de políticas: el activismo político ha sido importante en la conquista de los derechos, reconoce el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, las redes mundiales de ONGs son uno de los principales acontecimientos de la década de los 90 y la fuerza de esta acción está creciendo mediante protestas, campañas de promoción en los medios de difusión, reuniones públicas y acción jurídica. Estas organizaciones internacionales vienen desarrollando iniciativas en la dirección de asegurar el respeto de los derechos humanos de todos y de reforzar la cohesión social (línea de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Comisión Europea: débil, contradictoria, pero progresiva). El interés viene dado por el gran alcance de su influencia y en el caso de la UE porque constituye el marco de las políticas nacionales de los estados miembros, siendo especialmente interesante el planteamiento de reforma de las grandes instituciones económicas: OMC, FMI, BM y de implicación de las empresas multinacionales.

En muchos documentos oficiales de estos organismos se defiende una nueva forma de

entender las relaciones entre las personas, de carácter universal. De situar a los seres humanos como eje y centro de la vida social y de la actividad política, lo que significa que la satisfacción de las necesidades de las personas y el ejercicio de sus derechos tienen que estar garantizados por encima de cualquier otra consideración, por encima de la rentabilidad de las inversiones. No importa tanto el reconocimiento de los derechos humanos, como su ejercicio efectivo. Cooperación y solidaridad tienen que sobreponerse a los intereses particulares. Implicación y control por el conjunto de la sociedad de las actividades políticas y económicas, responsabilidad ante los problemas propios, de aquí. Se necesita una reformulación de la democracia, de abajo a arriba de la sociedad civil.

Este es un nuevo ámbito transnacional, más amplio, en el que los actores locales pueden pronunciarse, articularse y ser oídos por los órganos decisores de políticas, llenando el vacío existente entre la actuación gubernamental (por acción u omisión) nacional y local y lo aceptado y suscrito en el ámbito internacional. Y un marco y espacio más amplio para los *trabajadores sociales* que con su conocimiento de primera mano pueden (y deberían) contribuir en gran medida a colmar la distancia existente entre las definiciones generales y oficiales de los problemas sociales y las materializaciones peculiares que encontramos en el trabajo cotidiano. Un marco y espacio más amplio para la definición, difusión y denuncia, abriendo canales de comunicación junto a los colectivos a quienes representamos, que permeabilicen a la opinión pública y contribuyan a ampliar y coordinar la conciencia social, sin olvidar el apoyo activo

a las propuestas alternativas más avanzadas para la prevención y gestión integral de las problemáticas sociales de la actualidad. En definitiva, se trata de la profundización y extensión de la democracia.

## La política social de alcance transnacional

Las Naciones Unidas y (para nosotros) la Unión Europea son los organismos internacionales con mayor capacidad de articular una política social de alcance general. Cada vez más sus decisiones constituyen, no sólo el ámbito y los límites de las políticas nacionales, sino que también definen su objeto. Las normas colectivas se legitiman por su respeto de los derechos humanos, como máxima expresión de la *dignidad e igualdad* de todas las personas. Aunque nuestro análisis más detallado se centrará en la política social de la Unión Europea, por su mayor proximidad y obligatoriedad, hay que situarlo en el contexto más universalista de las propuestas de las Naciones Unidas.

## El marco general de las naciones unidas

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) centra su compromiso en la defensa y promoción de los *derechos humanos de todos*, base de la legitimidad política de las sociedades. Su Informe anual sobre Desarrollo Humano evalúa el grado en que éste se logra en los diferentes países del mundo mediante un conjunto de indicadores elaborados en base a datos estadísticos disponibles en la actualidad. Del

informe correspondiente al año 2000 (IDH 2000) hemos extractado los fundamentos de su intencionalidad y metodología:

La esencia de los *Derechos Humanos* es su universalidad y su indivisibilidad: todas las personas están facultadas para disfrutarlos, todos los gobiernos están obligados a observarlos, y todos los actores estatales y civiles deberían defenderlos. Hay un vínculo entre la lucha por los derechos económicos y sociales y la lucha por las libertades civiles y políticas: ambos se complementan y refuerzan mutuamente como las dos caras de una misma moneda. Los derechos democráticos se refuerzan mutuamente y dotan a los pobres de medios para combatir la pobreza. El debate (hoy) no es sobre qué son derechos humanos, sino sobre cómo hacerlos realidad.

La participación democrática se inserta en un mundo de *poderes económicos y políticos muy desiguales*. Cada vez más la vida de las personas se ve amenazada por “males mundiales”, que ninguna nación en particular puede controlar. De todas las insuficiencias, las relativas a las esferas económica y social afectan en gran medida a la mayoría de las personas y son las más generalizadas entre las naciones y poblaciones del mundo.

Amplios sectores de la población sufren discriminación, intimidación y falta de recursos, pero las personas quieren desempeñar un papel activo en las decisiones políticas que determinan sus vidas. El deseo de la gente de participar se ha manifestado en Davos, Seattle..., la gente critica también el secreto de muchas negociaciones económicas y comerciales internacionales y se reclama una gestión económica que

## La política social europea: marco y campo de intervención para el Trabajo Social

proporcione justicia social. Los problemas mundiales requieren de una respuesta mundial, sólo una perspectiva mundial resulta aceptable en esta materia. Es necesario incorporar los principios de los derechos humanos y su protección en las normas e instituciones de la mundialización, que debe incluir los derechos humanos tanto como el capital y el comercio.

La mayor *responsabilidad* recae en órganos como la OMC y las empresas transnacionales, a las que corresponde cerca del 25% de la producción mundial. No basta con obtener beneficios, también tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Se trata de crear un sistema económico mundial justo e incluyente.

El modelo de rendición de cuentas centrado en el estado no se aviene. Es necesario un modelo de rendición de cuentas de múltiples protagonistas, con la participación de empresas, sindicatos y ONGs. Los gobiernos democráticos no adoptan políticas y frecuentemente la política se decide a puertas cerradas, se basa en la distribución del poder político. Pero la solución frente a las democracias frágiles radica en mejorar su calidad. Aunque el estado haya firmado todos los tratados de derechos humanos, si no tiene una sociedad civil abierta no se ve sujeto a fuertes presiones para cumplir sus compromisos. *La democracia ha de ser incluyente*: de las minorías, de los excluidos, no basta con las elecciones.

El *Desarrollo Humano* es un proceso de ampliación de las capacidades y opciones de las personas, el despliegue de las potencialidades y ejercicio de capacidades del conjunto humano. Es la razón o

finalidad de los demás desarrollos (que son medios) y es medioambientalmente sostenible. Los derechos humanos y el desarrollo humano se refuerzan mutuamente.

La elaboración y uso de *indicadores del desarrollo humano* se halla en el sector más avanzado de la defensa de los derechos humanos. Los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento para promover los derechos humanos y crear una cultura de conciencia y compromiso con ellos, de responsabilidad. El objetivo es generar información y pruebas que puedan romper la barrera de incredulidad y *movilizar cambios* de la política y la conducta. Las redes de la sociedad civil aportan nuevas fuentes de información.

Los indicadores permiten determinar quiénes desempeñan un papel importante y hacerles responsables de sus actos, pueden apuntar a la falta de responsabilidad. La determinación de objetivos y la medición de los resultados son maneras importantes de comprobar si la realidad está a la altura de la retórica. Deben concentrarse en mayor medida en revelar las funciones y los efectos de otros actores además del gobierno.

Las estadísticas y otras fuentes documentales pueden revelar pautas y ayudar a modificar criterios, políticas y prácticas. Las cifras pueden dar respetabilidad y autoridad a los grupos de presión utilizando la propia terminología del gobierno. Los datos permiten abrir debates en los medios de información. Los derechos no se pueden expresar plenamente en las estadísticas, pero éstas ayudan a abrir interrogantes fundamentales.

Los índices no pueden reflejar en toda su magnitud la complejidad del concepto de desarrollo o privación, pero presentan una visión poderosa de las condiciones básicas en que vive la gente, pueden *informar a la opinión pública, generar debate y orientar la política*. La medición directa de la actividad perjudicial y de las medidas estatales adoptadas pueden también poner de relieve las disparidades disimuladas tras las cifras medias.

La ausencia de estadísticas, la no publicación de los datos de la gestión pública, o las dificultades para su acceso, es tan reveladora como su presencia: ¿cómo es posible que en Europa se desconozca el número de personas sin hogar? “Todo lo demás se cuenta: cada vaca, cada pollo...”, señala un trabajador social europeo. La información se oculta o se retiene. El acceso del público a los datos relativos a los derechos humanos constituye una fuerte indicación del compromiso de los gobiernos con la responsabilidad.

Se trata de una tarea a perfeccionar: se necesitan métodos nuevos y audaces, adaptados a las oportunidades y realidades de la mundialización, a sus nuevos actores y normas mundiales. Hacen falta datos nuevos y mejores, nuevas fuentes, hacer los propios análisis. Y un mejor uso de los indicadores, estableciendo y revisando puntos de referencia claramente definidos.

## La construcción de un modelo social europeo

Más allá de la dimensión meramente económica, la Unión Europea se halla en un proceso de construcción política y social, y

en esa dirección se sitúa la reciente Carta Europea de los Derechos Fundamentales (presentada en diciembre del 2000 en el Consejo de Niza) y el próximo Libro Blanco sobre la gobernanza europea, que pretende una integración coherente de las diversas políticas comunitarias y cuyo primer informe acaba de ver la luz. Con limitaciones, las decisiones comunitarias involucran cada vez más a los estados miembros y constituyen en su ámbito el marco y las líneas directrices de las políticas nacionales y regionales: aunque en materia social, el impacto de las resoluciones es más político que reglamentario, su mayor incidencia en nuestra realidad concreta nos obliga a un análisis más detallado aunque, por razones de espacio, selectivo e incompleto.

A partir de los primeros Tratados y Convenciones se ha ido creando un cuerpo legislativo europeo que supone compromisos y obligaciones para los estados miembros y otros actores. Son plenamente vinculantes los Principios, las Convenciones, los Tratados y sus Protocolos adicionales. Los Principios generadores del derecho comunitario son los principios constitucionales comunes de los estados miembros y los *Derechos Humanos*. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma 1950) es ratificado en 1998 en Viena con motivo del cincuentenario de la Declaración Universal “que inició un proceso irreversible de toma de conciencia de la sociedad civil en materia de Derechos Humanos y que constituye la base de las políticas nacionales, regionales y mundiales dirigidas a fomentar y garantizar el respeto de la dignidad humana en todo el mundo”. La Unión se reafirma en la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y en su compromiso de



hacer realidad todos los derechos humanos para todos.

Las políticas comunitarias, inicialmente económicas, van ampliándose dificultosamente en materia social a lo largo del tiempo, no exentas de ambigüedades y altibajos. Con una financiación ciertamente escasa, primero tratan de incidir en las situaciones y grupos más vulnerables: pobreza y extrema pobreza, mujeres, ancianos, discapacitados, inmigrantes...; más tarde reconocen la interdependencia de las cuestiones económicas y sociales y tratan de invertir los efectos negativos de la mundialización.

En la dirección de constituir un cuerpo cada vez más integrado, un nuevo *modelo de política social europea* se está gestando. En el proceso intervienen las tres instituciones comunitarias principales: el Consejo europeo, órgano decisor y auténtico poder real comunitario, quien puede adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, generalmente en codecisión con el Parlamento, y la Comisión, mayor institución de la UE (15.000 empleados), a quien corresponde las iniciativas en materia de política comunitaria y expresa los intereses generales tratando de preservar un equilibrio; vela por el reparto equitativo de los beneficios de la Unión: entre países y regiones, entre empresas y consumidores, y entre diferentes categorías de ciudadanos, según un principio de subsidiariedad consagrado por el Tratado de la UE.; finalmente, controla el cumplimiento de los Tratados por los estados miembros y las subvenciones de los gobiernos a las industrias, pudiendo iniciar

procedimientos de infracción contra estados o empresas que no los respeten. Órgano ejecutivo de la UE, gestiona el presupuesto anual (unos 97 mil millones de euros en 1999), dentro del cual destacan las Acciones Estructurales (de clara incidencia social) para el refuerzo de la cohesión social y económica entre las regiones, que para el período 2000-2006 suponen la suma de 195 mil millones de euros.

En cuanto a las *problemáticas objeto* de la actuación de la Unión en materia de política social. Un recorrido diacrónico a través de los Tratados, las Resoluciones de los Consejos europeos (de alto valor político) y los principales Programas de Acción emprendidos por la Comisión, nos permite identificar los ámbitos de intervención y sus conceptos asociados, el alcance de los análisis y de las definiciones, el modo en que van relacionándose e integrándose en propuestas más amplias e inclusivas, los avances y estancamientos en relación con la coyuntura económica y quizás también con la conciencia social expresada en reivindicaciones colectivas, así como nos permite calibrar la distancia que separa las reivindicaciones colectivas de las respuestas institucionales, o la distancia entre los planteamientos aprobados en Europa y su traducción en las políticas nacionales y locales. En definitiva, lo que pretendemos es comprender la lógica de la dinámica social comunitaria e identificar posibles espacios de incidencia e intervención profesional.

La exclusión social, inicialmente objeto de actuaciones mínimas, va a ser la problemática "eje" en torno a la cual se construye un ámbito de intervención progresivamente articulado. Junto al

principio de igualdad entre mujeres y hombres, la lucha contra la exclusión social va a llegar a definirse como un objetivo prioritario y una política transversal a todas las demás.

Para facilitar el análisis de este proceso hemos diferenciado cuatro períodos o momentos: el 1º, a partir de 1975, comprende la puesta en marcha de varios programas de lucha contra la pobreza; el 2º, se inicia con el Tratado de Maastricht (1992), caracterizado por una política dirigida a la convergencia económica y social de los estados miembros; el 3º se corresponde con el Tratado de Amsterdam (1997) que plantea la interdependencia de las cuestiones económicas y sociales y la necesidad de una política social integral; el 4º momento se inicia con el Consejo de Lisboa (2000) a partir del cual se desarrollan las líneas de actuación diseñadas en Amsterdam.

### 1º PERÍODO: 1975-1992:

En 1975 se pone en marcha el primer Programa de *lucha contra la pobreza* (1975-80), testimoniando un interés, débil pero real, por el desarrollo de una Europa unida, en la perspectiva de una futura convergencia de las políticas sociales de los estados miembros: consiste en una serie heterogénea de investigaciones y proyectos de acción exploratorios, experimentales y muy técnicos, realizados por especialistas en los diferentes países con una financiación comunitaria de 20 millones de ecus.

El segundo Programa “de acción específica comunitaria de lucha contra la pobreza (1985-89)”, financiado con 29 millones de ecus, tiene por objetivo proporcionar una

visión de conjunto de las características de la pobreza en la Comunidad, así como de las acciones innovadoras, a partir de un centenar de microproyectos de acción local agrupados en torno a ocho temas prioritarios. Trata de fomentar la coordinación e intercambio, de información y metodologías, entre los estados. En su informe final se dice que la *pobreza* no consiste sólo en la falta de dinero, sino que presenta múltiples dimensiones, como son las carencias en los ámbitos de la formación, la capacidad de empleo, la salud, la vivienda o el aislamiento. Se crea un *Observatorio* sobre las políticas nacionales de lucha contra la marginación que elaborará informes anuales.

En 1986, el Acta Unica Europea supone la primera puesta al día importante de los Tratados y en ella aparece por primera vez el concepto de *cohesión social*.

El tercer Programa de lucha contra la pobreza (1989-1994, 50 millones de ecus), basado en las conclusiones extraídas de los dos primeros, pretende producir a medio plazo medidas para la *integración económica y social* de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas. Su objetivo es producir acciones-tipo de carácter preventivo y curativo para luchar contra la marginación y sus principios clave son la movilización de todos los agentes, la integración social, la multidimensionalidad de la intervención y la participación de los más desfavorecidos.

Se busca la coherencia y la coordinación transnacional: unos cuarenta proyectos locales dirigidos a los grupos más expuestos a la pobreza tradicional y a la nueva pobreza,

## La política social europea: marco y campo de intervención para el Trabajo Social

con principios y objetivos comunes, experimentan estrategias innovadoras para contribuir a la identificación de las “buenas prácticas”, al estímulo de las políticas y al debate público. El programa da también soporte a investigaciones y estudios estadísticos que revelan, entre otros datos, la existencia en Europa de 52 millones de pobres, 18 millones de parados, la mitad de larga duración, y de 3 a 5 millones de pobres extremos, sin hogar (datos que el propio Informe final considera por debajo de la realidad y en aumento).

En 1989, el Consejo adopta una Resolución relativa a la lucha contra la *exclusión social*: “es un fenómeno de gran amplitud, que afecta a todos los Estados miembros, su carácter es multiforme, no se limita a la insuficiencia de ingresos y afecta a las múltiples dimensiones de la integración económica y social”. Se afirma la necesidad de una acción global de lucha contra la exclusión: las políticas económicas deben acompañarse de *políticas específicas de integración* y hay que poner en práctica medidas que garanticen unos recursos suficientes a las personas y fomenten el acceso a la educación, a la formación, al empleo, a la vivienda, a los servicios colectivos y a la atención médica.

### 2º Período (1992-1997): de Maastricht a Amsterdam

El Tratado de Maastricht o de la Unión Europea (1992) exige trabajar en la dirección de una unión económica y monetaria total, prevista en tres etapas de progresiva convergencia entre los estados miembros. La política económica se orienta a reducir la inflación, contener el déficit público y a

impulsar el crecimiento y la reconversión económica. La *cohesión social* aparece como uno de los tres pilares de la Unión, al mismo nivel que el mercado único y la unión económica europea. Se aprueba un Protocolo sobre política social que recoge la voluntad de los estados miembros de lograr avances significativos en este tema.

En 1993, el Libro Verde sobre la Política social europea acentúa la naturaleza estructural del proceso que descarta a una parte de la población de las oportunidades económicas y sociales, y denuncia que se trata de un problema entre quienes tienen un sitio en la sociedad y quienes no lo tienen. En junio del 93, el Presidente de la Comisión, Delors, pide que se mantenga la distinción entre pobreza y exclusión, ya que, aunque la exclusión contiene siempre pobreza, ésta no siempre alcanza el estadio de exclusión social.

Entre 1994 y 1999 se pone en marcha el “Programa de acción a medio plazo para luchar contra la exclusión social y promover la *solidaridad*: nuevo programa para apoyar y fomentar la innovación”. Su objetivo es promover una estrategia global de lucha contra la exclusión, así como medidas correctoras para garantizar la integración de las personas víctimas de exclusión de la vida económica y social, mediante acciones modelo, apoyando la creación y desarrollo de *redes transnacionales*, el intercambio de experiencias y la investigación de los mecanismos de la exclusión social.

Al Libro Verde sigue el Libro Blanco, en 1994: “Política social europea: un paso adelante para la Unión” que tiene como objetivo definir un *concepto amplio de la*

*política social*, en el que se incluya y supere el enfoque tradicional sobre las necesidades de los trabajadores. El *empleo* es la primera prioridad, invertir en educación y formación, y promover mejores normas de empleo; la instauración de un mercado europeo de empleo (incluye los ámbitos de la seguridad social, la inserción de los inmigrantes y la lucha contra el racismo y la xenofobia); la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (suprimir la segregación en el mercado de trabajo, compaginación de vida familiar y profesional y agilizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones); la política social y la protección social (adaptación de los sistemas nacionales, lucha contra la pobreza y la exclusión social, promover la integración social de los minusválidos y el papel económico y social de las personas mayores); la salud pública. El Libro contempla a los sindicatos, las organizaciones patronales y las organizaciones de voluntarios como socios del cambio.

Se considera cada vez más importante examinar colectivamente las consecuencias sociales de la evolución y la transformación del mundo y se apunta que la OMC deberá tratar de las cuestiones sociales vinculadas al comercio internacional. A partir de este momento, los programas de Acción social van a situar el empleo en el centro de sus prioridades.

El Programa de Acción social a medio plazo para 1995-1997, establece como máxima prioridad la creación de puestos de trabajo, cuya responsabilidad recae principalmente sobre los estados miembros, subraya la necesidad de nuevas formas de protección

social y la *interdependencia de las dimensiones económica y social*, cuyos objetivos han de ser mutuamente complementarios en vez de discrepantes. "Hasta ahora se han llevado a cabo acciones de la Comisión dirigidas a determinados grupos con necesidades específicas, como los excluidos del mercado laboral, los minusválidos y las personas de edad avanzada. Es necesario un enfoque más amplio para abordar otros problemas políticos, como el funcionamiento y la financiación de los *sistemas de protección social* y la *calidad global de vida*". La Comisión apoya la Declaración de las Empresas europeas contra la exclusión de 1995.

En consecuencia, la Comisión adopta una Comunicación (1995) sobre el futuro de la protección social, en la que se establece el marco para un debate europeo. La *protección social* representa un componente fundamental del modelo europeo de sociedad. Se define como "el conjunto de los mecanismos colectivos de transferencia destinados a proteger a los habitantes de un país contra los riesgos sociales". En diciembre del 96, el Consejo invita a los estados a que incluyan la *lucha contra el desempleo* en los objetivos de sus políticas de protección social. Estudiar de forma prioritaria el cometido que puede desempeñar la protección social en la lucha contra el desempleo y para desarrollar el sistema comunitario de coordinación de la Seguridad Social.

En enero de 1997 el Consejo de Estrasburgo declara que la cohesión social es una de las mayores necesidades europeas y establece la vinculación directa entre *cohesión social* y *Derechos Humanos*.

### 3º Período (1997-2000) El Tratado de Amsterdam

El Tratado de Amsterdam (octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo del 99), es muy importante en relación al impulso de la política social: integra en el Tratado de la Comunidad Europea un Acuerdo reforzado que amplía sus ámbitos de acción (nuevos artículos 136 a 145). "La Europa social se suma a la Europa económica" al considerar la política social como una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. Se definen *seis objetivos de la política social de la Unión Europea* en el ámbito de unos derechos sociales fundamentales (en base a la Carta Social Europea del 61 y a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores del 89) que cubren: la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos que permita un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones. Se sitúa la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, como uno de los objetivos de la Comunidad en todas sus acciones y defiende la posibilidad de adoptar medidas de *discriminación positiva*.

El Consejo podrá reforzar su acción adoptando medidas para luchar contra la exclusión, se refuerza el compromiso de salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante acciones contra la *discriminación* en una gran variedad de ámbitos y se enuncian los procedimientos destinados a asegurar la protección de los derechos de las personas.

En noviembre del 97, el Consejo Extraordinario de Luxemburgo para el Empleo aprueba la *Estrategia Europea para el Empleo* sobre cuatro pilares básicos: empleabilidad, implicación empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. A partir de unas líneas directrices y objetivos anuales, cada estado elaborará su Plan de Acción Nacional (PAN) anual.

Un nuevo Programa de Acción Social a medio plazo 1998-2000, define el marco de desarrollo futuro de la Política Social europea en un periodo de cambios dinámicos (próxima fase de ampliación y en particular el desarrollo del mercado único y la unión económica y monetaria): propone elaborar un *enfoque preventivo de la exclusión social*, haciendo del empleo uno de los objetivos primordiales de toda la política social y sacando partido, cuando sea posible, de las medidas de incentivos previstas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo aprobada en el Consejo de Luxemburgo para ayudar a los excluidos del mercado laboral. Las principales acciones se centran en tres ámbitos: 1) empleos, cualificaciones y movilidad; 2) los cambios en el trabajo (entre cuyos objetivos está el crear un lugar de trabajo favorable a la salud y a la seguridad) y la lucha contra los riesgos sanitarios socioprofesionales; y 3) la creación de una sociedad basada en la integración: modernizar y mejorar la protección social, promover la integración social, instaurar la igualdad, luchar contra la discriminación y fomentar una sociedad que proteja la salud.

En vistas al Consejo de Lisboa, el 1 de marzo del 2000 la Comunicación de la Comisión "Construir una Europa que fomente la integración" describe el desafío de la

exclusión social y las respuestas políticas existentes en los Estados miembros y al nivel comunitario. El 21 del mismo mes, el Informe de la Comisión "Protección Social en Europa 1999" analiza y evalúa la situación europea (contexto, gasto social y sistemas de protección) y su evolución en los últimos años. Evalúa el papel y desarrollo de los recursos y las prestaciones sociales y precisa que éstas son más eficaces cuando promueven de manera activa el acceso de los beneficiarios al mercado laboral. Parte de que todos los sistemas de protección social europeos tienen ante sí retos comunes y tienen que cumplir los seis objetivos generales comunes. Otras políticas e instrumentos comunitarios para lograrlo son la estrategia europea para el empleo, los *Fondos Estructurales* (recientemente reformados) y las iniciativas en el ámbito de la protección social.

Acentúa cuatro objetivos clave, definidos por la Comisión y a los que los estados miembros se han adherido: 1) hacer el trabajo más rentable y garantizar unos ingresos seguros; 2) garantizar pensiones seguras y sistemas de pensiones viables; 3) promover la integración social, enfatizando las medidas activas y preventivas especialmente a favor de los grupos más desfavorecidos: en el empleo, el acceso a la educación y formación profesional, vivienda decente, sanidad y servicios sociales; y 4) garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad. Una cuestión central, horizontal a los cuatro objetivos es la dimensión igualdad hombres-mujeres.

El informe concluye con la necesidad de mejorar los datos actuales. "Los sistemas de

protección social, así como las políticas de empleo, deben actuar como elementos productivos clave, a fin de apoyar los progresos económicos y un alto nivel de protección social y de mantener la cohesión social".

Complementando el anterior se presenta un Informe sobre el Empleo y el primer Informe sobre la situación social en Europa: una descripción general y una visión integrada de la demografía y de las condiciones sociales, como elementos de partida de los desarrollos de política social. Presenta quince indicadores clave iniciales respecto a los ámbitos de la política social, las principales evoluciones y tendencias, así como una previsión acerca de las necesidades futuras.

#### 4º período: El Consejo de Lisboa (2000):

El 23 y 24 de marzo del 2000, el Consejo de Lisboa integra las cuestiones económicas y sociales en un *objetivo estratégico a 10 años*: "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social". Objetivo específico es el pleno empleo.

La promoción de la integración social es el eje esencial de la estrategia global de la Unión para alcanzar los objetivos del decenio. Hace de la lucha contra la pobreza y la exclusión social uno de los elementos centrales de la *modernización del modelo social europeo*. Y subraya la necesidad de tomar medidas para dar un impulso definitivo a la eliminación de la pobreza.

La *estrategia de inclusión social* se basará en un método abierto de coordinación entre los estados miembros y la Comisión, mediante la mejora de las redes de información (instrumentos básicos en este ámbito), y consistirá en: a) una mejor comprensión de la exclusión social a través del diálogo, intercambios continuados de información y buenas prácticas, a partir de *indicadores* comúnmente acordados; b) la integración de la promoción de la inclusión en las políticas de empleo, educación, formación, sanidad y vivienda de los estados miembros, complementado a escala comunitaria con la actuación de los Fondos Estructurales; y c) el desarrollo de acciones prioritarias dirigidas a grupos destinatarios específicos a determinar por cada estado.

En sus Conclusiones la Presidencia del Consejo declara textualmente: "Las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión. La inversión en capital humano y el fomento de un *Estado de Bienestar activo* y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza."

"Como parte de ese Estado activo de bienestar, el modelo social europeo con sus sistemas desarrollados de protección social, debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento. Sin embargo, estos sistemas necesitan adaptarse para asegurarse de que el trabajo se vea recompensado, garantizar su viabilidad a largo plazo frente a un envejecimiento de la

población, promover la integración social y la igualdad de sexos y proporcionar servicios sanitarios de calidad."

"La nueva sociedad basada en el conocimiento ofrece un enorme potencial para reducir la exclusión social, tanto mediante la creación de las condiciones económicas para una mayor prosperidad con mayores niveles de crecimiento y empleo, como propiciando nuevas formas de participación en la sociedad. Existe el riesgo de una diferencia cada vez mayor entre los que tienen acceso a los nuevos conocimientos y los que no. Para evitarlo, hay que hacer esfuerzos para mejorar las cualificaciones, promover un acceso más amplio a los conocimientos y oportunidades y luchar contra el desempleo: la mejor salvaguarda contra la exclusión social es un trabajo."

Y adopta las siguientes decisiones:

- Para marzo de 2001 se pide a la Comisión un Informe que evalúe la contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo.
- El Comité de Protección Social preparará un estudio sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el 2020 y más allá. El primer informe parcial debe presentarse en diciembre de 2000.
- Para promover la integración social, ya que "es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente", deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la

erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados para finales del 2000.

- La Comisión fija el objetivo de reducir el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza del 18% actual al 15% en 2005, y al 10% en 2010, y reducir a la mitad la pobreza infantil antes de 2010.
- Las políticas para combatir la exclusión social deben basarse en un *método abierto de coordinación* que combine los planes de acción nacionales: la Comisión presentará una iniciativa para la cooperación en este ámbito, en junio de 2000.

Tal iniciativa se materializa en el Programa de Acción Comunitaria 2001-2005 a fin de fomentar la *cooperación entre los Estados miembros* para luchar contra la exclusión social, financiado con 70 millones de euros. El punto fuerte es invertir en análisis, conocimiento y comprensión al nivel comunitario.

El objetivo del programa es apoyar una cooperación que permita que la Unión y los Estados miembros incrementen la eficacia y la eficiencia de sus políticas mejorando la *comprensión de la exclusión social*, organizando la cooperación política y el aprendizaje mutuo en el contexto de los planes nacionales de acción, y desarrollando la capacidad de los agentes para hacer frente de manera eficaz a la exclusión social, en especial a través del *establecimiento de redes* al nivel de la UE.

Se prevee acciones en tres capítulos:

- el Capítulo 1 (27,6 millones de euros) comprende el análisis de la magnitud,

características, causas, procesos y tendencias de la exclusión social: estudios y reuniones sobre el desarrollo de metodologías comunes de medición; recogida y difusión de estadísticas comparables en los estados miembros y a nivel comunitario, mejorando las fuentes de referencia estadísticas; desarrollo de estudios temáticos para contribuir a la comprensión de la exclusión social a fin de abordar los problemas comunes en relación con la evolución de las políticas en los estados.

- el Capítulo 2 (29,3 millones de euros) busca la cooperación política y el intercambio de información y de experiencias: acciones transnacionales de intercambio destinadas a la transferencia de información y buenas prácticas y al desarrollo de la revisión por homólogos en el contexto de los planes nacionales de acción. Reuniones, talleres y seminarios, trabajos especializados y estudios específicos sobre el desarrollo de indicadores y criterios de comparación cuantitativos y cualitativos.

Se publicará un Informe anual de la UE sobre la exclusión social, en el que se presente la situación de los diferentes planes nacionales de acción, así como de las acciones llevadas a cabo a nivel europeo en los campos y las políticas principales en los que está en juego la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Teniendo en cuenta que la exclusión es un fenómeno multidimensional, se prestará especial atención a los progresos políticos pertinentes en materia de protección social, empleo, educación y formación, sanidad y vivienda.



## La política social europea: marco y campo de intervención para el Trabajo Social

- el Capítulo 3 (13,1 millones de euros) está dirigido a fomentar la participación de los diferentes interesados y al apoyo al establecimiento de redes al nivel de la UE, así como a la financiación básica de las redes europeas más importantes implicadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Prevee una Mesa Redonda anual de la UE sobre exclusión social.

Todas las actividades del programa se centrarán en garantizar la implicación activa de los estados y funcionarán con un *grupo de actores elegidos* que tendrán la capacidad de asegurar la multiplicación de la experiencia y de influir en el desarrollo político y práctico en los estados miembros. La estrategia es, por tanto, la promoción de la cooperación transnacional con y entre estos actores sobre un número de temas. Para ser elegido del grupo de actores se requiere, por ejemplo, ser creadores de política en las administraciones a nivel nacional, regional y local, organizaciones no gubernamentales, interlocutores sociales, institutos de investigación, medios de información, formadores de opinión, o proveedores de servicios sociales.

La Comisión elaborará planes de trabajo anuales en los que se establecerán las prioridades y acciones que vayan a emprenderse, y realizará una evaluación al final del tercer año y al final del programa, con la ayuda de expertos independientes. El Informe final sobre la aplicación del programa se presentará antes de diciembre de 2006.

En octubre de 2000 la Comisión presenta un Informe sobre los sistemas de pensiones, y

en diciembre el Consejo de Niza aprueba los contenidos de la *Agenda Social 2000-2005*, (presentada en septiembre anterior como parte del Programa de Acción de la Comisión 2000-2005) cuyo ámbito es la interacción positiva entre las políticas económicas, de empleo y sociales y el consenso social ("círculo virtuoso" de progreso económico y social). Busca establecer objetivos europeos comunes y aumentar la coordinación de las políticas sociales nacionales. Su principio directivo es reforzar el papel de la política social como factor productivo, y una palabra clave es "calidad": de los bienes y servicios, del trabajo, de la producción.

Se establecen directrices claras y compromisos de control periódico de los programas nacionales. Después de tres años de estrategias de empleo concretas (en que se han creado cuatro millones de empleos, el 75% femeninos), se pretende pasar de una agenda de lucha contra la exclusión a un programa que favorezca la *inclusión*, una política sistemática de modernización cuya motivación es reforzar la ciudadanía: velar porque la transformación de la sociedad y de la economía maximice las ocasiones de participar en la sociedad y favorezca la cohesión social.

Tal política consiste básicamente en la aplicación de los fondos estructurales reformados (nueva generación de programas del FSE); la asimilación de nuevas tecnologías (estímulo a los actores sociales para modernizar el medio de trabajo, aumentar la competitividad, mejorar la investigación, lograr una mano de obra dotada de una sólida formación y dominando los útiles numéricos y electrónicos de comunicación); y estímulo a

la reforma de los sistemas de protección social, de salud y de pensiones.

Se requiere un enfoque pluridimensional que incluya la política de empleo, protección social y otros factores: vivienda, educación, salud, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el tiempo libre y la cultura. Por lo que conviene *integrar en las diferentes políticas* ("mainstreaming"), nacionales y comunitarias, el objetivo de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El empleo es la mejor protección contra la exclusión social. A fin de desarrollar un empleo de calidad conviene desarrollar la capacidad de inserción profesional, en particular gracias a la adquisición de competencias y a la formación permanente. El crecimiento económico y la cohesión social se refuerzan mutuamente.

Los sistemas de protección social desempeñan un papel estratégico, en especial los sistemas nacionales de *asistencia social* y los sistemas que garantizan unas *rentas suficientes*. Hay que promover unos sistemas modernos de protección social que favorezcan el acceso al empleo en el marco de un Estado social activo. Las *pensiones de jubilación* (hay que acabar con el abuso de las jubilaciones anticipadas para mantener el sistema de pensiones) y el acceso a la *asistencia sanitaria*, desempeñan también un importante papel en la lucha contra la exclusión social.

*Los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión 2000-2006.* La reforma de la política estructural (aprobada en 1999 en Berlín) persigue un aumento de su eficacia mediante

una mayor concentración temática y geográfica de las acciones, así como una mejora de su gestión. El esfuerzo de *cohesión económica y social* sigue siendo una prioridad que se traduce a nivel presupuestario, ya que la política estructural, dirigida a reducir las diferencias de desarrollo y de nivel de vida entre los estados, representa el 2º sector de gasto de la Unión (195 millardos de euros, el 0,46% del PNB de la UE, para el 2000-2006), sólo por debajo de la política agrícola común. El criterio para su reparto es la prioridad política de la cohesión y la necesidad de concentrarlos en las regiones más pobres de la Unión.

Objetivo 1: 135,9 millardos (69,7%), para las regiones más pobres de la UE (PIB/habitante: 75% o menos de la media europea).

Objetivo 2: 22,5 millardos (11,5%), para la reconversión económica y social de regiones con dificultades y/o cambios estructurales, zonas urbanas y rurales en dificultad o zonas económicamente débiles dependientes de la pesca.

Objetivo 3: 24,05 millardos (12,3%), para sostener la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, fuera de las regiones del objetivo 1.

A lo que hay que añadir el 0,5% de la dotación total para el IFOP, fuera del objetivo 1. El saldo se destina a las iniciativas comunitarias (5,35%) y a las acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica.

Las cuatro iniciativas comunitarias que concentrarán las acciones son:

INTERREG, dirigida a la cooperación interregional y a la ordenación del territorio;

LEADER, que pretende fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas de grupos de acción local; EQUAL cuyo objetivo es fomentar prácticas nuevas de lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado laboral; URBAN; destinada a favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y las áreas periféricas urbanas en crisis.

En este contexto de objetivos e iniciativas comunitarias, cada uno de los cuatro Fondos Estructurales tiene una misión específica:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyas intervenciones se dirigen a las regiones menos desarrolladas, pretende reducir los desequilibrios entre las regiones, ayuda al desarrollo de los objetivos 1 y 2, en las iniciativas INTERREG y URBAN. En cuanto a recursos financieros, es el Fondo Estructural más importante.
- El Fondo Social Europeo: principal instrumento de la política social comunitaria, presta una atención particular a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y a la reinserción profesional de los desempleados. Actúa en los 3 objetivos, prioritariamente en el 3º, y financia la iniciativa EQUAL.
- El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) mantiene la doble filiación con la política de desarrollo regional y la política pesquera común.
- El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) relativo a la financiación de la política agrícola común, está dividido en dos Secciones: la de Garantía y la de Orientación, siendo

esta última (FEOGA-O) la que constituye propiamente el fondo.

En cuanto al Fondo de Cohesión (destinado desde 1993 al medio ambiente e infraestructura de transportes en estados cuyo PIB/habitante es inferior al 90% de la media comunitaria, por ejemplo, España), las nuevas disposiciones sobre la financiación de los proyectos fomentan el recurso a la financiación privada complementaria, así como una mejor aplicación del principio "quien contamina paga". Su dotación específica es de 18 millardos de euros para el período 2000-2006.

El Consejo de Niza aprueba también los *objetivos adecuados para luchar contra la exclusión social y eliminar la pobreza (2001-2006)*:

1. Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos, a través de:
  - favorecer el acceso a un empleo duradero y de calidad para todas las mujeres y todos los hombres en situación de trabajar;
  - prevenir las rupturas profesionales desarrollando la capacidad de inserción profesional mediante la gestión de recursos humanos, la organización del trabajo y la formación permanente;
  - organizar los sistemas de protección social de modo que contribuyan a garantizar a todos los recursos necesarios para vivir en condiciones de dignidad humana, y ayuden a superar los obstáculos para la obtención de un empleo, garantizando que el acceso al

empleo se traduzca en unos ingresos mayores y favoreciendo la capacidad de inserción profesional;

- aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a una vivienda digna y salubre;
- aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a los cuidados necesarios para su estado de salud, incluso en caso de dependencia;
- desarrollar prestaciones, servicios o medidas de acompañamiento para quienes lo requieran que les permitan un acceso efectivo a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados, como la cultura, el deporte y las actividades recreativas.

2. Prevención de los riesgos de exclusión consistente en:

- aprovechar plenamente las posibilidades de la sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías y velar porque nadie quede al margen;
- aplicar políticas que tengan por objetivo evitar las crisis en las condiciones de vida que puedan conducir a situaciones de exclusión (endeudamiento excesivo, exclusión escolar, pérdida de la vivienda, especialmente);
- aplicar medidas destinadas a preservar toda forma de solidaridad familiar.

3. Actuación a favor de los más vulnerables, por medio de:

- favorecer la integración social de quienes, por razón de su minusvalía o pertenencia a un grupo social con

particulares dificultades de inserción, corran el riesgo de encontrarse en situación de pobreza persistente;

- actuar en vista a la eliminación de las situaciones de exclusión que afecten a los niños y darles todas las oportunidades de una buena inserción social;
- desarrollar acciones globales destinadas a los territorios en los que exista exclusión.

4. Movilización de todos los agentes, con la finalidad de:

- promover la participación y la expresión de las personas en situación de exclusión, particularmente en lo tocante a su situación, a las políticas y a las acciones de las que son destinatarios;
- velar por la integración de la lucha contra las exclusiones en el conjunto de las políticas, especialmente movilizándolo conjuntamente a las autoridades de los distintos niveles, desarrollando procedimientos y estructuras de coordinación apropiados y adaptando los servicios administrativos y sociales a las necesidades de las personas en situación de exclusión, asegurándose de que los agentes sobre el terreno sean sensibles a dichas necesidades;
- promover el diálogo y la colaboración entre todos los agentes públicos y privados interesados, especialmente implicando a los interlocutores sociales, las ONGs y las organizaciones de servicios sociales, cada cual en el marco de sus competencias respectivas; fomentando la responsabilidad y la

actuación de todos los ciudadanos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y propiciando la responsabilidad social de las empresas.

Y se acuerdan las tareas siguientes:

- Los estados miembros deben instrumentalizar estos objetivos, desarrollar sus prioridades y presentar antes de junio del 2001 su plan de acción nacional por 2 años. Definir, en el plano nacional, indicadores y modalidades de control que permitan evaluar el progreso conseguido en cada objetivo.
- La Comisión presentará un informe de síntesis identificando las buenas prácticas y los enfoques innovadores de interés común.
- Los estados y la Comisión cooperarán para aumentar el conocimiento de los fenómenos de exclusión, el intercambio de buenas prácticas, el acercamiento y la coherencia de los indicadores.

El último Consejo Europeo, en marzo de 2001 en Estocolmo, ha proseguido el desarrollo del modelo social europeo en el acuerdo total de que la reforma económica y las políticas sociales y de empleo se refuerzan mutuamente, las decisiones adoptadas deben aplicarse con rapidez y hay que dar un nuevo impulso a las áreas en que se ha progresado lentamente. En su Programa de Trabajo para el 2001, la Comisión ha presentado una evaluación de conjunto. El nuevo *método abierto de coordinación*, establecido en Lisboa, se aplicará a la problemática de la exclusión y será su primera utilización fuera del sector del empleo. Es un enfoque destinado a ayudar a los estados a desarrollar sus propias políticas y basado en el análisis y la difusión de las mejores prácticas en materia

económica y social, así como en el ámbito de la educación y la formación:

- a) Respecto al *empleo* (cantidad, calidad, igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres), se requiere de políticas activas como las previstas en la Estrategia europea para el Empleo, cuya aplicación debe reforzarse. La recuperación del pleno empleo implica no sólo intentar crear más puestos de trabajo, sino también mejorar su *calidad*:
  - Se fija un objetivo intermedio de tasas de empleo para el 2005 del 67% en general y el 57% para las mujeres. Aumentar la tasa media del colectivo entre 55-64 años al 50% para el 2010. Y se pide un Informe para el 2002.
  - Los estados y el Consejo definirán enfoques comunes para mantener y mejorar la calidad del trabajo, que se incluirán como un objetivo general en las directrices para el empleo de 2002.
  - Para el 2002, se solicita un Informe, evaluación de logros y programa de trabajo detallado sobre políticas educativas, formación permanente y ampliación del personal científico y técnico.
  - El Consejo y la Comisión establecerán indicadores sobre la calidad del trabajo y harán más fiables los indicadores cuantitativos, que se presentarán antes del Consejo de Laeken de diciembre de 2001.
  - El Consejo y el Parlamento concluirán a fines de 2001 la actualización de la legislación en vigor para la aplicación del principio de igualdad de trato de hombres y mujeres, en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación profesional y la mejora de las condiciones laborales.

- El Consejo y la Comisión establecerán indicadores para garantizar que no haya diferencias discriminatorias en la retribución de hombres y mujeres.
- b) Respecto al *modelo social*, los Estados miembros deberían dar prioridad a la aplicación de los planes de acción nacionales destinados a combatir la pobreza y la exclusión social, tomando como base los objetivos comunes aprobados en Niza y evaluados con arreglo a indicadores convenidos: Se acuerda mejorar el seguimiento de las medidas adoptadas en este ámbito mediante el establecimiento para finales de 2001 de indicadores sobre la lucha contra la exclusión social.
- La Comisión presentará una Comunicación sobre la calidad y sostenibilidad de las *pensiones* a la vista del cambio demográfico para 2002.
- c) Respecto a la *responsabilidad social de las empresas*, el Consejo acoge favorablemente las iniciativas tomadas por el sector empresarial:
  - La Comisión presentará en junio de 2001 un Libro Verde sobre esta cuestión y fomentará un amplio cambio de impresiones con vistas a apoyar otras iniciativas en dicho ámbito.

Las políticas activas relativas al mercado laboral fomentan la inserción social. Quienes no pueden trabajar tienen derecho a recibir una protección social efectiva y deberían poder desempeñar un papel activo en la sociedad:

- En el 2001 se adoptará la propuesta relativa a un programa de *Inserción Social*.

Una Unión Europea dinámica debería estar constituida por Estados de bienestar activos. Unos *sistemas de protección social* bien diseñados y de correcto funcionamiento deberían considerarse factores productivos, al ofrecer seguridad dentro del cambio:

- Para el 2002 se elaborarán indicadores sobre el suministro de medios para la atención a niños y otras personas dependientes, y sobre los regímenes de ayuda familiares.

El envejecimiento de la población requiere que se definan estrategias claras para garantizar la idoneidad de los sistemas de pensiones, sanitarios y de atención a la

tercera edad, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad de las finanzas públicas y la solidaridad entre las generaciones:

- La Comisión presentará una Comunicación sobre la calidad y sostenibilidad de las *pensiones* a la vista del cambio demográfico para 2002.
- d) El próximo Consejo de Gotemburgo, en junio de 2001, incluirá el objetivo de *desarrollo sostenible*, incluida la dimensión medioambiental, en los acuerdos de Estocolmo, y el Consejo de Laeken de diciembre celebrará un debate exhaustivo sobre *inmigración, migración y asilo*.

### Epílogo: una mención específica a los trabajadores sociales

En este contexto de definición de problemáticas sociales objeto de una intervención comunitaria, el Comité de Ministros del Consejo Europeo se dirige a los estados miembros en enero pasado, recordando que la cooperación pan-europea es esencial en política social y señalando la necesidad de proporcionar un marco europeo renovado de los principios para la educación, formación, práctica y condiciones del Trabajo Social.

## La política social europea: marco y campo de intervención para el Trabajo Social

El Comité considera que el Trabajo Social promueve el bienestar social de individuos, grupos y comunidades, facilita cohesión social en periodos de cambio, apoya y protege a los miembros vulnerables de la comunidad, trabaja en común con los usuarios de los servicios, las comunidades y otras profesiones, realiza un trabajo preventivo y de respuesta a los problemas sociales, así como una significativa contribución a las respuestas a los cambios económicos y sociales.

La Recomendación destaca varios colectivos y/o sectores de intervención del Trabajo Social: trabajadores migrantes, refugiados y desplazados, racismo, xenofobia, antisemitismo, intolerancia. Colocación de niños, maltrato a menores o a adultos al cuidado de terceros, orientación a familias, servicios de ayuda a domicilio. Apoyo a personas vulnerables y comunidades en periodos de cambio, pobreza y exclusión social, cohesión social, reconciliación comunitaria, derechos y libertades.

Estos cometidos demandan el más alto nivel de responsabilidad en toma de decisiones y un juicio maduro. Insiste en la necesidad de incorporar los derechos humanos a la formación de los trabajadores sociales y el desarrollo de códigos de ética, recordando el respeto debido a las tradiciones comunitarias y culturales, derechos y deseos de los usuarios. Entre las tareas adecuadas a estos cometidos destaca la producción de materiales de enseñanza sobre Derechos Humanos y la definición y control de estándares de calidad de los servicios según las necesidades y expectativas de los

usuarios, los principios éticos, los objetivos profesionales y la valoración del coste-eficacia, estándares a realizar desde la investigación, que se considera esencial para su compatibilidad y comparabilidad.

Por ello, se recomienda a los gobiernos de los estados miembros que proporcionen un marco legal estable en el que los trabajadores sociales puedan actuar; trabajen estrechamente y de forma multidisciplinar, con cuerpos profesionales de trabajadores sociales para llevar a cabo estas recomendaciones; impliquen a trabajadores sociales y usuarios en establecer y controlar estándares de servicios, promuevan la inclusión de cursos obligatorios de derechos humanos en los currícula de Trabajo Social y aseguren su particular implementación en la práctica profesional;

Se recomienda que apoyen el desarrollo de métodos de trabajo social que sean apropiados a las necesidades de todas las comunidades y el desarrollo de códigos de ética en línea con los instrumentos internacionales existentes.

Se recomienda que exijan a las instituciones que promuevan buenas prácticas a través de la integración de códigos éticos en las disposiciones de prestación de servicios, y la provisión de condiciones de trabajo consistentes con tales exigencias éticas; que propicien un entorno laboral favorable a la investigación, los principios éticos y las buenas prácticas; que alienten a los servicios sociales para que utilicen trabajadores sociales profesionales, quienes deben tener oportunidad de ser promocionados a puestos de experto profesional y dirección.

\* \* \* \* \*

### Referencias documentales:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Informe sobre Desarrollo Humano 2000".  
[www.undp.org/hdr2000/home-sp.html](http://www.undp.org/hdr2000/home-sp.html)
- Unión Europea: Documentos oficiales.  
[www.europa.eu/int](http://www.europa.eu/int)
- Ramonet, I (2001): "El consenso de Porto Alegre" en "El País" 12/02/2001 - Madrid.





# ¿Qué es “Política Social”? Apuntes sobre un asunto de interés para el trabajo social

**Enrique E. Raya Lozano.** Profesor titular de la EUTS. Universidad de Granada.

En un oportuno texto de mediados de los ochenta Jordi Estivill, nos recordaba que “tanto a nivel de los estudios [*sic*] como en el de la práctica profesional, los trabajadores sociales han vivido muy aislados con respecto a los debates de la política social”.<sup>1</sup> Algo ha cambiado en lo referente a los estudios, pero la práctica profesional –y la formación continua o en ejercicio– no termina de clarificar su relación con *la Política Social*, como saber conformador de buena parte de su entidad discursiva, ni con *las políticas sociales* como prácticas institucionales que condicionan su trabajo diario. Se habla mucho en los últimos tiempos de “la disciplina” Trabajo Social como tabla de salvación de una permanente zozobra sobre la identidad profesional (y la diferencia con las demás), pero apenas se reflexiona sobre las relaciones entre estos dos saberes formativo-profesionales (o “disciplinas académicas”) sustanciadores de lo que es el trabajo social. Congresos y publicaciones profesionales se refieren a las políticas sociales, al bienestar social, a los servicios sociales, pero apenas se entra en debate sobre qué son estos constructos, desde dónde se estudian, cuáles son sus diferencias con otras “disciplinas” tan presentes para (y que concitan tanto recelo a) trabajadoras y trabajadores sociales (sociología, antropología, psicología, psicología social, etc.), como se han ido construyendo a lo largo del tiempo, qué papel tienen en la formación inicial, qué relación tienen con *la Disciplina*, o cómo se

entremezclan con (y ayudan a construir) la práctica profesional.

Las personas que trabajamos en la Universidad tenemos nuestra cuota de responsabilidad en la clarificación conceptual y en la producción de alternativas teóricas operativas y críticas para el servicio social, y en general, para el trabajo social. Pero esas propuestas y elaboraciones serán huecas si no se realizan en estrecho diálogo con las prácticas profesionales. Ahora bien, para semejante tarea, no sólo se requiere una huida del academicismo hueco, autorreferente y prepotente por nuestra parte, sino una real apertura exenta de recelos (y de lo que podríamos llamar *la arrogancia de la práctica no reflexiva*), por parte de las y los interventores sociales. No hay más camino que el diálogo, el interaprendizaje y la colaboración para avanzar tanto teórica como prácticamente en estos campos profesionales<sup>2</sup>.

El propósito de estos apuntes<sup>3</sup> no es otro que el de contribuir a esa necesaria clarificación

## notas

1. ESTIVILL, Jordi (1985): “Los papeles perdidos de las políticas sociales”, in AREANAS, J., et al., *Política Social y servicios sociales*, Madrid, Marsieg.

2. Es necesario que la práctica diaria y la reflexión teórica se apoyen mutuamente para el crecimiento de nuestra profesión.

3. Extraigo en buena parte del Proyecto Docente presentado en la Universidad de Granada en 1994 para una oposición pública a Profesor Titular E.U. de Trabajo Social y Servicios Sociales, titulado, como el perfil de aquella plaza, *Política y Administración social en la formación de los trabajadores sociales*. (aún inédito). Como el propósito principal es avanzar en el debate y realizar una revisión de la literatura especializada actual, ahorro a lectores y lectoras parte del aparato crítico que suele engrosar los textos académicos.

que viene exigida por una profesión que adquirió a principios de aquellos ya pretéritos ochenta el reivindicado y trabajosamente conseguido rango de universitaria.

De lo que se tratará aquí es de realizar una reflexión sobre la entidad o naturaleza de los contenidos que enseñamos en las Escuelas Universitarias de Trabajo Social (y en otros centros universitarios)<sup>4</sup> bajo el rótulo de "política social", o el relacionado –y para algunos, sinónimo, de "administración social" (o que en rigor pertenece a éstos: "servicios sociales") y del campo de investigación que abren, como prolegómenos del estudio de la *relación entre Política Social y Trabajo Social*.<sup>5</sup> Y también de aventurar algunas pistas para el desarrollo de la relación entre Trabajo Social y Política Social, cuestión crucial, según mi parecer, para la consolidación y el avance en la profesionalización de los perfiles profesionales que solemos reagrupar en Europa bajo el rótulo de trabajadoras y trabajadores sociales.

### Algunas definiciones de "Política y/o Administración Social". Hacia una definición integradora.

Dice M.HILL (1993:1; 1ª ed.:1980) que las discusiones con que suelen comenzar los textos expositivos sobre las disciplinas universitarias –los discursos sobre las definiciones– suelen ser "tediosos" y "pedantes": cuestión que es normal –añadimos nosotros– pues se acostumbra a escribir para la discusión académica, y ésta tiene sus ritos. Intentaré aquí, en esta

obligada discusión académica, que el prof. HILL no se salga totalmente con la suya.

Vamos a elegir algunas definiciones que me parecen relevantes, intentando arriesgar una más personal a continuación.

D.V. DONNISON, de la London School of Economics and Political Science<sup>6</sup>, quien junto con V. CHAPMAN publicó un libro ya clásico, *Social Policy and Administration* (1965), define en un artículo de revista (1961:221) así la P.A.S.:

*En un sentido restringido, la Administración Social concierne al estudio del desarrollo, de la estructura y de la práctica de los servicios sociales<sup>7</sup>. En un sentido amplio, intenta poner en práctica las ciencias sociales, comprendida la filosofía, en el proceso de análisis y en el de la solución de un conjunto de problemas sociales variables. Para que sea válida, la Administración Social debe ser enseñada según estos dos puntos de vista.*

A. FORDER (1974:1) nos propone ésta:

*La Administración Social tiene por objeto los sistemas de bienestar social, particularmente los que pertenecen al Estado. Se interesa pues por los problemas de gestión de necesidades y de recursos, contrariamente a la economía capitalista que se concentra sobre la oferta y la demanda, apoyadas por los recursos financieros.*

Esta definición subraya el aspecto político de la disciplina (llamada aquí "Administración Social"), poniendo tres sistemas en relación: la economía, la política y los servicios del bienestar (mercado/ democracia/ relación necesidades-recursos). Se comprobará, pues,

las relaciones con la definición restringida de DONNISON.

Un autor clásico, quizás el que le dio el empuje académico definitivo a la Política Social, R. TITMUSS<sup>8</sup>, nos propone una definición de carácter extensivo, es decir, a través de sus objetos empíricos.

Para TITMUSS (1968: 22.23), los campos de enseñanza y de investigación de la P.A.S. son:

- 1.- El análisis y la descripción de la elaboración de las políticas sociales, con sus consecuencias, deseadas y no buscadas.
- 2.- El estudio de la estructura, las funciones, la organización, la planificación y los procesos administrativos de las instituciones y establecimientos, bajo los aspectos histórico y comparativo.
- 3.- El estudio de las necesidades sociales y de los problemas de accesibilidad con respecto a la utilización y el rendimiento de servicios, de operaciones y de transferencias.
- 4.- El análisis de la naturaleza, las características y la distribución de costes sociales y de lagunas de bienestar (*diswelfare*).
- 5.- El análisis de los esquemas de distribución y de asignación de recursos en el tiempo, así como el impacto particular de servicios sociales.
- 6.- El estudio de los roles y las funciones de los representantes elegidos, de los profesionales, de los administradores y de los grupos de interés en lo que se refiere al funcionamiento y al rendimiento de las instituciones del bienestar.
- 7.- El estudio de los derechos sociales del ciudadano, considerado como

contribuyente, participante y usuario de los servicios sociales.

- 8.- El estudio del rol del gobierno (local o central) como distribuidor de valores y de derechos a los ciudadanos, tal como se expresa en la ley, los reglamentos y otros canales de representación.

Un amplio programa, pues, de investigación y de docencia, que le ha dado unidad a la disciplina *Social Administration* (*Social Policy* o

notas

4. Recuérdese que en la distinción en los actuales planes de estudio universitarios entre enseñanzas "troncales" (es decir, obligatorias para todas las universidades que imparten ese título), "obligatorias de universidad" (así consideradas por una universidad en el ejercicio de su autonomía), y "optativas" (también propias de cada universidad), sólo la carrera universitaria de trabajo social cuenta como "troncal" de sus planes de estudios la Política Social.

5. Además del citado Jordi Estivill, contamos también, para este importante y urgente menester, con las reflexiones de Natividad de la Red (1998), o con algunas nuestras, en colaboración (Moreno Pestaña y Raya Lozano, 1999; Merino Ruiz y Raya Lozano, 2000). La verdad sea dicha que no abunda la literatura aficionada a estas indagaciones. En este trabajo no abordaré directamente el problema, pero sí pretendo avanzar en los estudios previos para acometer la tarea con mayores garantías de éxito.

6. Importante institución docente e investigadora para la Política y Administración Social, como comentaremos más abajo.

7. Los británicos distinguen entre "servicios sociales" (o "servicios del bienestar") y un sistema perteneciente a este conjunto: los "social personal services". Nosotros seguiremos aquí esta distinción, aunque usaremos la expresión "servicios del bienestar".

8. "Social Policy & Administration" según su denominación y la de la tradición que creó, que podemos traducir como "Política y Administración Social" (sería tal vez más correcto gramaticalmente "Política y Administración Sociales). Se abreviará aquí así: P.A.S.

*Social Policy and Administration*) desde principios de los años 60, fundamentalmente en el mundo anglosajón.

A partir de estas definiciones podemos distinguir, con J. PERRON (1986:10), dos planos distintos de significado:

- a) Plano teórico: la P.A.S. es una disciplina académica de base científica, que ha dado lugar ya, en algunos países (Reino Unido, EE.UU.) a estudios superiores especializados independientes (B.S., M.S. en "Social Administration", "Social Policy" o "Welfare Services").
- b) Plano práctico: una práctica multidisciplinar, cuyo objetivo es promover la rentabilidad óptima de los servicios del bienestar (dando lugar, en algunos países, a una figura profesional: el "administrador –o gerente– social"). También es objetivo suyo organizar de forma coherente y operativa las políticas sociales (planificadores, políticos) y aplicarlas consecuentemente (trabajadores sociales, psicólogos comunitarios, médicos, profesores, etc.)<sup>9</sup>.

En lo que hace al caso español, no abundan estudios que adopten este saber o "disciplina académica" como referente; pero disponemos ya, después de la constitución del 78, pero sobre todo, desde finales de los 80-principios de los 90, diversos e interesantes estudios sobre cuestiones teóricas –Estado Social/Estado de Bienestar– y empíricas –políticas sociales concretas–, estudiadas desde diferentes ángulos científico-sociales: sociológicos, económicos, politológicos, etc. Eso sí, sin acercarnos ni de lejos al volumen de trabajos que el campo

genera en Gran Bretaña o incluso Francia, por poner dos ejemplos de la Unión Europea.

Regresando a la tarea de desbroce conceptual, diremos que las definiciones de "política social" con que nos encontramos en la literatura científica hispana no suelen contemplar ambos planos. Tal vez en F. RODRÍGUEZ (1979), MOIX MARTÍNEZ (1976) o SANZ CITORA (1990) haya atisbos en este sentido.

Retengamos la definición de este último, de la Universidad de Zaragoza:

*La política social, en general, como actividad científica, se ocupa de analizar, descubrir e indagar las condiciones, el grado y la dirección en que los poderes públicos, los administradores públicos se ocupan de definir las necesidades sociales de cuya satisfacción se hacen cargo (con qué recursos, con qué grado de compromiso y con qué participación en su producción y gestión de otras instancias susceptibles de colaborar en ello. [sic] En concreto hoy, en la sociedad actual, se ocupa de las condiciones y los procesos en que se origina, se gesta y aparece el Estado de Bienestar, su evolución y alternativas.*

(SANZ CITORA, 1991: 217)

Nótese que la definición del objeto queda circunscrita a "lo público", es decir, al uso más general del término "política".

COBO SUERO, por su parte, (1993:167), desde un campo próximo al trabajo social (la educación), nos propone una "definición científica" de política social:

(...) por política social se entiende pues:

\* El conjunto de procesos, acciones e instituciones con que el estado (significado

*por el poder público legítimo) pretende responder satisfactoriamente al bien público constituido por el ejercicio de los derechos sociales de todos los ciudadanos,*

- \* *conjunto que ha sido definido democráticamente,*
- \* *de tal forma que aquellos procesos, acciones e instituciones y sus correspondientes normas jurídicas conforman un orden vinculante para todos los ciudadanos.*

Volvemos a circunscribirnos aquí al Estado, a la política estatal, aunque ahora vinculando al campo de estudio el tema de los derechos sociales.

Por mi parte, en un intento de distinguir *la doble utilización del término*: como disciplina o saber y como práctica institucional, la definiré así:

*La Política y Administración Social es una disciplina académica de base científico-social multidisciplinar y carácter descriptivo-analítico y tecnológico-normativo, que estudia los sistemas de bienestar social y calidad de vida inscritos en la sociedad, tanto política como civil, con un objetivo explícito de reforma y/o transformación social.*

La expresión "Política y Administración Social", poco frecuente en castellano, tomada del mundo anglosajón, refiere aquí a un saber, a una "disciplina" o a un campo universitario de estudios y de investigación, con tradición y comunidad científica y documental que la legitima<sup>10</sup> Expresión que a veces aparece, en inglés, separada, "Social Administration" o "Social Policy", pero de uso indistinto en la mayoría de los casos<sup>11</sup>.

## Concepciones históricas de la disciplina

### La concepción germánica clásica: "Sozialpolitik"

Un repaso histórico de las concepciones de la política social, tanto desde su vertiente de

#### notas

9. Aunque hay desarrollos especializados en los campos de la Salud (Administración Sanitaria), Educación (Organización Escolar), los aspectos gerenciales más específicamente vinculados a la disciplina (a través de la conexión con el Trabajo Social), se refieren a los Servicios Sociales Personales (volveremos sobre ello).
10. Así, por ejemplo:
  - Revistas prestigiosas como Journal of Social Policy and Administration
  - Sociedades científicas y profesionales, como la SPAN (Social Policy and Administration Network), sociedad canadiense de profesionales interesados en la P.A.S., bajo la égida de la Asociación Canadiense de Escuelas de Trabajo Social.
  - El libro de TITMUS, Política social (1981), que en su capítulo IV, titulado "La Administración Social y el bienestar", se nombra la disciplina como "Política y Administración Sociales".
  - Y de algunas obras importantes en inglés, como las citadas de D.V. DONNISON y V. CHAPMAN.
11. Por ejemplo, el citado FORDER (1974): Concepts in Social Administration. A Framework for Analysis. O GUMMER, B. (1975): "Social Planning and Social Administration" (p.63-73). La revista británica Journal of Social Policy, MARSHALL, T.H. (1970): Social Policy, MISHRA, R.: Society and Social policy, o HILL, M. (1993): Understanding Social Policy. En las universidades británicas el término "administración" está cediendo su lugar a "política" (policy) a la hora de denominar la disciplina, como lo hemos podido averiguar directamente con nuestros colegas de Brighton, con los que la EUTS de la Universidad de Granada mantiene una relación formal (a través del programa ERASMUS). En otras comunidades lingüístico-culturales como la alemana o la francesa, no existe distinción léxica entre el campo práctico y el saber que lo trata.

práctica, objeto de tratamiento conceptual, como desde su autopercepción como saber especializado, como discurso, es una estrategia para comprender la conceptualización actual.

Comencemos por la cultura alemana. Fue Roberto MOHL quien introdujo el término "Sozialpolitik" en el pensamiento alemán, en 1845, para denotar una teoría especial de regulación de los fines sociales. La expresión refiere a un campo diferenciado de la *política jurídica* desarrollada por la dominante "Teoría del Estado" en el mundo germánico.

Podemos, no obstante, buscar antecedentes de MOHL. Así, RODBERTUS, y en general en los alemanes que importan las ideas socialistas y comunistas que se desarrollan y expanden en la primera mitad del siglo XIX en Francia (SAINT-SIMON, L. BLANC, FOURIER, PROUDHON, BLANQUI...), o en Inglaterra (R. OWEN). Tanto RODBERTUS (1805-1875) como el economista SCHULZE-DELITZCHE (1808-1883) intentan afrontar la cuestión del pauperismo (la "cuestión social", según RODBERTUS) causada por el fracaso de las revoluciones de 1848 –primeras revoluciones obreras– con el conocimiento extraído de la Economía Política en tanto "ciencia de lo real", tal y como la concebía la escuela inglesa, aunque con una visión historicista, propia del pensamiento alemán post-hegeliano, basada en la observación histórica y en la matematización (estadística).

Mientras que SCHULZE-DELITZCHE se decanta por una salida no política (incentivación del cooperativismo obrero, educación popular), RODBERTUS propone una intervención consciente y técnica del

Estado sobre la "economía nacional" para prevenir la "cuestión social". La *cuestión social* para RODBERTUS es un problema derivado de la lucha/oposición entre las clases: clases poseedoras contra clases trabajadoras; cuestión, por tanto, no reducible a un asunto de "socorro social" ni de limosna. Empleó el término "sozial" en vez de "*gesellschaftlichen*", que califica más globalmente al conjunto de la socio-estructura<sup>12</sup>.

Si RODBERTUS y SCHULZE-DELITZSCHE, teorizan desde unas posiciones políticas de centro-izquierda, las ideas socialistas europeas también se introducen en Alemania desde posiciones conservadoras. Es el caso paradigmático de LORENZ VON STEIN (1815-1890), tanto en su erudita obra *El socialismo y el comunismo en la Francia contemporánea*, escrito en 1842 tras una prolongada estancia en Francia, como su *Historia de los movimientos sociales en Francia desde 1879 hasta nuestros días*. En su teorización de la Economía Política, VON STEIN distingue en el conjunto de la realidad histórica dos ámbitos: a) el ámbito de la libertad, de la dialéctica poder/libertad, que configura la realidad asociativa del Estado; y b) el ámbito de las necesidades humanas, para cuya satisfacción los hombres se asocian: la realidad de *la sociedad*.

Este segundo ámbito asociativo, de carácter más radical y primigenio a su parecer, es definido así:

*La comunidad de los hombres, condicionada por la división de los bienes, regulada por la organización del trabajo, puesta en movimiento por el sistema de necesidades y vinculada de manera permanente por medio de la familia y el Derecho, es la sociedad.* (STEIN, 1957:20, cit. por F. RODRÍGUEZ, 1979)

Se verá que aquí se construye una teoría de la economía (de la Economía Política). De este concepto económico de sociedad deriva VON STEIN dos usos diferenciados del adjetivo "social": uno en sentido amplio, para calificar a cualquier tipo de forma social (incluidas las formas políticas), y otro, en sentido estricto, aplicable sólo a "aquellas formas sociales que tienen por objeto la satisfacción de las necesidades de los hombres y que están presididas por la propiedad de los bienes productivos y el trabajo del hombre sobre ellos" (SANZ CITORA, 1991:95).

La política que tiene por objeto esta realidad a la que es aplicable el calificativo de social en sentido estricto será la "política social" ("Sozialpolitik"), que vendría a ser, según VON STEIN, una rama de la actividad pública que se ocupa de aquella parte de la realidad social constituida por la asociación de hombres para la satisfacción de sus necesidades. Queda pues identificada "política social" y "política económica"<sup>13</sup>.

Para VON STEIN, la reforma social se impone por imperativos políticos y no morales<sup>14</sup>: para la estabilización del sistema capitalista y de su Estado se requiere atemperar el conflicto entre los poseedores y los no poseedores de bienes, como hemos dicho. Libertad e igualdad como valores dependen de las acciones políticas que tienen como eje la propiedad, concepto con el que se identifican los otros dos (RUBIO LARA, 1992:347 y ss.).

Dirá STEIN (1981:142): "El destino de la libertad personal en esta sociedad consiste (...) en que hasta las últimas fuerzas obreras posean la capacidad de llegar a la propiedad

del capital". Y con respeto a la igualdad, ésta es "(...) la posibilidad igual que cada uno tiene de alcanzar toda especie, toda medida de propiedad, y, por consiguiente, toda política social" (*Ibid.*:330).

Esta intervención política emanada de la teoría de la Economía Política que postulaba VON STEIN debió, en parte, ser sugerida por la obra del historiador y economista suizo, Leonard SIMONDE DE SISMONDI (1773-1842), uno de los principales teóricos del socialismo reformista (un típico "economista pequeño-burgués", al decir de K. Marx), que postuló, en el libro *Les nouveaux principes de l'economie politique, ou de la richesse dans les rapports avec la population* (1819), una intervención del Estado en la economía que solucionara las deficiencias del mercado, aunque manteniendo éste<sup>15</sup>.

notas

12. Cfr. Jean TOUCHARD(1970: 467-468) y F. RODRIGUEZ (1979:41). Es interesante la observación del historiador francés de las ideas políticas, sobre la recepción en Alemania de las teorías socialistas: en primer lugar, existe un desfase histórico de años, introduciéndose en círculos intelectuales muy estrechos, sin apenas contacto con las masas populares; pero, en segundo, se introducen en un contexto intelectual de formación filosófica muy superior a la francesa o a la inglesa. Las ideas socialistas son, para los alemanes, al principio, sólo "objeto de conocimiento histórico" (Op. cit.: p. 467).

13. Extremo que se le pasa a nuestro colega A.SANZ CITORA en su buena exposición de VON STEIN (texto citado; inédita. Utilizado con el permiso del autor).

14. Contrariamente a la concepción utilitarista del fundador de la Economía Política, el escocés ADAM SMITH (Cfr. JOLD, 1951).

15. SISMONDI es considerado por muchos como el iniciador de la política social moderna (Cfr. P. LAUBIER, 1978).



STEIN será el gran inspirador de la concepción alemana de la política social. Su obra influirá en los llamados "socialistas de cátedra" (SCHÖNBERG, WAGNER, SCHMOLLER, BRENTANO, etc.), intelectuales conservadores que desde las universidades alemanas organizaron una "sociedad", *Verein für Sozialpolitik*, en 1872. Profesores de Economía Política en su mayoría, sostenían que el Estado debía intervenir en las relaciones entre la clase de los propietarios y la de los trabajadores, protegiendo a estos últimos a través de una legislación social que mitigara su excesiva explotación por parte de los patronos. Esta legislación social proteccionista no debería adentrarse en el mundo de la fábrica, sino más bien compensar a los operarios de los perjuicios y dificultades causados por el capital, alejándoles de esta forma de la influencia de las ideas y organizaciones socialistas. Vienen, pues, a sistematizar el *paternalismo social* que le dará al canciller BISMARCK el respaldo ideológico para sus reformas sociales (PALMADE, 1976: 282-284).

A pesar del común denominador de las concepciones germánicas clásicas de la Política Social, la variabilidad de la definición, en cuanto práctica –o como objeto del discurso teórico– es muy amplia. Así, un investigador de los años 60, O. NEULOH, cuenta, para 1910, con más de cuarenta definiciones diferentes. Su contenido vacila entre estos temas: el concepto de clase, la conciliación de las contradicciones sociales, la protección del obrero, la justa distribución de bienes, la dignidad humana o el cumplimiento de los derechos humanos. Aunque se puede deducir de esta variabilidad una manifiesta

relatividad histórica, el punto común es la *cuestión laboral* como problema económico y moral a solucionar (MOIX, 1981:8).

Retengamos de la concepción alemana lo siguiente, es este estudio sobre la construcción histórica de la noción:

- a) Parte de la nueva ciencia ideada por los ingleses: la Economía Política.
- b) Recibe la influencia política y moral del socialismo suizo y francés y del comunismo utópico alemán.
- c) Pero se reciben ambas corrientes de pensamiento desde posiciones ideológicas conservadoras, con una explícita intencionalidad reformista que amortigüe el conflicto social.
- d) Todo ello, pasado por el tamiz del pensamiento filosófico alemán (post-hegelianismo).
- f) Su foco es pues, fundamentalmente, el conflicto entre las dos nuevas clases y su efecto social ("la cuestión obrera"), y no la pobreza y la marginación secular.

### La concepción británica clásica: "Social Administration"

M. POULIN, de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Laval (Quebec, Canadá), después de una exhaustiva revisión bibliográfica, concluye (1981: 4):

*La mayor parte de los títulos –sobre P.A.S.– son de lengua inglesa. Un esfuerzo particular ha sido desplegado para recoger la literatura en lengua francesa interesada en el dominio de la administración de los servicios sociales. Los resultados obtenidos son poco concluyentes.*

Y es que, en efecto, durante todo el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad, la predominancia de la teoría anglosajona en Política-Administración Social es casi absoluta. Por lo que interrogarnos sobre las concepciones clásicas anglo-sajonas (concretamente británicas), nos puede servir de pista principal para entender los conceptos actuales –y los problemas que presentan<sup>16</sup>.

La Política (Administración) Social tiene sus orígenes en la Inglaterra del siglo XIX. Su pre-historia la comparte, en cierto modo, con el Trabajo Social, entendido éste como saber y como profesión<sup>17</sup>.

Las condiciones materiales las encuentran en la intervención estatal, a través, por ejemplo, de las "Poor Laws", las "Factory Acts", las medidas de salud pública y el suministro público de servicios educativos. Pero la aceptación amplia de los principios del colectivismo no tendrá lugar hasta principios del siglo XX (Cfr. F. WILLIANS, 1993:4). Será con el cambio de siglo cuando se imponga en el Reino Unido la intervención estatal para atender los problemas sociales. En concreto, será de las ideas y las prácticas de Beatriz y de Sydney WEBB, de la Sociedad Fabiana, de donde partirá "la fuerza empírica y las deficiencias teóricas de la disciplina Administración Social" (*Loc. cit.*). En efecto, el reformismo fabiano proponía prácticas dirigidas a solucionar los problemas sociales, mediante la investigación social empírica, y la posterior utilización de las evidencias sobre la pobreza y miseria en panfletos e informes que serían utilizados, como instrumentos de influencia política, para presionar a dirigentes parlamentarios y a funcionarios. Mediante estos métodos y estas

tácticas pretendían una reforma gradual del Estado que llevara a la instauración del socialismo; para este objetivo final, la intervención del Estado se mostraba fundamental: intervención a través de la administración pública, a través de la provisión profesionalizada de bienestar y a través de la regulación de la economía (*WILLIANS, Loc. cit.*).

Además de esta clara herencia fabiana, la Política/Administración Social anglosajona tiene otra raíz, menos estudiada, pero de gran relevancia (sobre todo desde el ángulo de su relación histórica con el Trabajo Social). Nos referimos con D. PICHAUD *et al.* (1989: 9) a que "la herencia intelectual de la materia es rica y compleja; idealismo, e incluso convicción religiosa (en la forma de los BOSANQUETS, pilares de la *Charity Organisation Society*, y URWICK, el primer director del Departamento de Ciencia Social y Administración de la *London School of Economics* desde 1912 a 1921) desempeñaron un papel más importante en la historia de principios del siglo XX que el utilitarismo o el positivismo".

Recuérdese que la C.O.S. había fundado la *Escuela de Sociología de Londres*. La fusión de esta Escuela con la *London School of Economics*, llevará a la formación del citado

notas

16. Puede hablarse también de una "Política Social latina", muy influida por el pensamiento alemán, que arranca en el siglo XIX con Gumersindo de Azcárate, y que cuenta con importantes cultivadores hasta la Segunda República (un Fernando de los Ríos, por ejemplo) Pero más que una disciplina formalizada, se presentará como campo de reflexión crítica enfocada a la reforma social.

17. Para una actualización de los análisis históricos sobre el nacimiento del Trabajo Social, Vid. MERINO RUIZ(1994).

departamento, en 1912, donde se enseñaba a la vez Política Social y Trabajo Social, dos disciplinas que –una más general, más de contexto, de ordenación, otra más instrumental, de intervención profesional– convivieron juntas durante mucho tiempo.

Tanto los BOSANQUET como los WEBB estaban comprometidos con la investigación social (las evidencias) y con la acción social (las reformas). Y concretamente, se interesaban de forma especial por la formación de los trabajadores sociales.

*Para los BOSANQUET, los trabajadores sociales eran sólo un medio para un fin más grande por medio del cual, impulsado a la independencia y a la autosuficiencia, cada individuo podría ser capaz de mantenerse a él o a ella sin el apoyo estatal. Para los Webb, la formación de los profesionales era un paso importante hacia un aparato estatal más eficiente (D. PICHAUD, op. cit:10).*

Resumiendo: en la sociedad británica la Política-Administración Social, como saber o "disciplina", se instala desde un principio en la reforma social, de cierta raíz religiosa (luego se inscribiría en un proyecto filosófico y político más amplio y secularizado); se organiza sobre bases empíricas (la naciente investigación sobre los hechos sociales); e intenta conectar la teoría social con la intervención social, caminando por la senda del utilitarismo, para lo que asume también la tarea de la formación de nuevos profesionales (entre otros, y de manera especial, de los trabajadores sociales)<sup>18</sup>.

Parece ser que la expresión "Social Administration", destinada en un principio

a nombrar la mera disciplina universitaria, sería añadido por los WEBB, quienes fueron los artífices directos de su inclusión como materia de investigación –y de enseñanza– en la London School a partir de 1912.

Es interesante observar cómo condiciona la estructura y los usos de una lengua natural la constitución de saberes, instituciones y discursos; pues tanto en el nacimiento como en la posterior evolución de la disciplina Política Social, que llegaría con el tiempo a constituir departamentos universitarios específicos –fenómeno típicamente anglosajón, pero que después se extenderá ampliamente por otras realidades– podemos apreciar, como una condición de posibilidad, la distinción que hace la lengua inglesa entre "policy" (proyecto de intervención, acción dirigida a un fin) y "politics" (estructura institucional y de poder, que organiza y regula los procesos sociales), distinción que no existe en otras lenguas, incluida la castellana, aunque tuvo, en el siglo XIX, algunos conatos la distinción entre "política" y "policía", antes de ser este término absorbido por su sentido de cuerpo represivo del Estado; pero que en el mundo científico y académico anglosajón ha dado la distinción entre "Political Sciences" y "Policy Sciences"<sup>19</sup>.

## Conceptualizaciones contemporáneas

Las concepciones germánica y anglosajona a partir de la II Guerra Mundial

Si los estudios de Política (y/o Administración) Social se inician en el siglo XIX y principios

del XX, será a partir de los años 30, y más especialmente a partir de la II Guerra Mundial, con la aparición los *Informes Beveridge*, que representan de alguna forma el acta que inaugura la época de instauración y extensión del Estado de Bienestar en los países occidentales, cuando la disciplina adquiriera un definitivo asentamiento en los centros de enseñanza superior, dotándose de una sistematización de la que antes carecía. Podemos decir que, a pesar de los cambios importantes, tanto en la teoría como en la práctica, la Política Social/Administración Social que hoy conocemos como saber universitario especializado, es prácticamente la que se dibuja, como proyecto, pero en buena parte como realidad, en los años 40.

Hemos de hacer notar dos extremos: a) que la disciplina adquiere en esta época un elevado grado de organización y de complejidad en el mundo anglosajón (Reino Unido, Estados Unidos; después, Nueva Zelanda, Australia y Canadá); y 2) que en el mundo germánico y en el radio de influencia de éste (que en estos campos llega hasta los países europeos del Mediterráneo), se mantiene, hasta muy recientemente, un concepto limitado de política social, reducida prácticamente a lo laboral, a pesar de aparentes teorizaciones retóricas, como veremos. Pero que va convergiendo, lentamente, hacia los planteamientos de la cultura inglesa.

Pasamos, pues, a definir las llamadas "Política Social latina" y "Política Social anglosajona" de la postguerra. En la línea de la visión económica de la Política Social germánica clásica, en estos años el campo de estudio gira, en lo que hace a Alemania, en torno a lo laboral: se circunscribe al trabajo

dependiente, es decir por cuenta ajena (al obrero o trabajador asalariado). Su objeto es la protección del trabajador en su condición de agente sometido al capital. "De ahí que la 'Política Social latina' se haya identificado fundamentalmente con la Política Laboral (MOIX, 1980:6). Concepción que se extiende por Finlandia y Centro-Europa; e incluso por Francia, Italia y España<sup>20</sup>.

Para ejemplificar la concepción germánica de post-guerra, vamos a referirnos, con brevedad, a tres conocidos tratadistas de la Política Social, L. PRELLER, A. BURGHARDT y E. BECKER (según la reseña de MOIX, 1981:7-22).

PRELLER (1962) define la Política Social como "Aquella parte de la política de la sociedad que comprende todos los esfuerzos y medidas que tienden al mejor orden posible de la estructura social respecto de la vida laboral de la sociedad humana".

BURGHARDT (1966) va acercando posiciones a la concepción de "Social Administration". Distingue tres discursos teóricos diferentes de la Política Social como disciplina: a) Una "Política Social Aplicada" que estudiaría "las interacciones basadas en

notas

18. Más adelante, Política Social y Trabajo Social sufrirían un distanciamiento, por el impacto en el Trabajo Social del psicologismo.

19. Vid. Nota Preliminar del traductor al español de H.E. FREEMAN Y C.C. SHERWOOD (1981:11-14).

20. Las repercusiones del pensamiento social alemán son evidentes en la España de principios del XX, en sus intentos de reforma social (Vid. p.e., M.J. RUBIO LARA, 1981, para un estudio reciente sobre el tema).

las leyes y las medidas conformes a ellas que, en el sentido de la representación de los valores sociales, se dirigen a la protección y corrección de las condiciones de vida y trabajo de los grandes grupos sociales". (*Ibid.*:16)

- b) Una "Política Social teórica" que, lógicamente, ha de anteceder a la "aplicada" y que tendría por objeto principal la investigación de los presupuestos reales que suponen la base de las medidas de la política social aplicada.
- c) Entre ambas subdisciplinas, tendríamos una "praxeología político-social", que está surgiendo, al decir del autor, poco a poco en los diferentes países, pero que no sería susceptible aún de expresión sistemática (*Loc. cit.*).

Por su parte, E. BECKER (1968) realiza un estudio comparativo y pormenorizado de dos conceptos, *Política Social* y *Reforma Social*. Entiende por "Política Social", "el conjunto de las medidas del Estado y de las otras corporaciones de Derecho Público, dotadas de poder soberano, que tienden a resolver directa y rápidamente las deficiencias sociales". (*ibid.*:9) (...) "la Política Social opera en el marco del orden social vigente". Aunque es más bien una acción "sintomática"; puede, sin embargo, "mediante el fortalecimiento de los estratos populares más perjudicados, preparar también el cambio, para que en la sociedad actúen fuerzas ordenadoras que pretenden transformar el orden social vigente" (*Loc. cit.*, en MOIX, 1981:19).

En contraposición a la "Sozialpolitik", la "Reforma Social", se dirige a ordenar la estructura total de la sociedad, de forma que

sean removidas, dentro de lo humanamente posible, las causas de los procesos sociales incorrectos (*Ibid.*: 9-10, cit. por MOIX, 1981:20). Y más adelante: (La Reforma Social es) "una política estructural orgánica compensadora de todos los ámbitos de la sociedad". (*Loc. cit.*)

La Política Social le prepara el camino a la Reforma Social que, una vez llevada a cabo, crea las condiciones objetivas para que se tenga que idear una nueva Política Social, dada la imperfección de toda reforma.

Vemos cómo en este último autor se puede encontrar parte de los tópicos del reformismo laborista inglés, informado por la "*Social Policy and Administration*". Reformismo que tiene en el Departamento de la *London School of Economics and Political Science*, y en su Departamento de Ciencia Social y Administración, uno de los soportes investigadores y formativos principales, y a Richard TITMUS como autoridad científico-social clave del período de instauración y primer gran desarrollo del Estado de Bienestar británico.

Al igual que M. RICHMOND es una figura clave, emblemática, para el saber del Trabajo Social, TITMUS lo es para la Política-Administración Social. Este autor era remiso a la hora de aventurar una definición de la disciplina (creía que ésta debía quedar abierta, en continuo replanteamiento). Se arriesga, en *Commitment to Welfare* (1968: 20), a decir que:

*Fundamentalmente, nosotros estamos interesados por el estudio de un elenco de necesidades sociales y por el funcionamiento, en un contexto de escasez, de organizaciones*

*humanas tradicionalmente conocidas bajo el término de servicios sociales o bienestar social (welfare), y encargadas de responder a estas necesidades.*

La obra de TITMUSS, después de una época de fuerte rechazo por la crítica de izquierdas (neo-marxismo), está siendo una vez más, como todo "clásico", reivindicada, en la actual coyuntura de crisis/replanteamiento de la Política Social. Pues bien, en un importante y sistemático estudio sobre su aportación, R. MISHRA (1986) sostiene que la Política Social, como disciplina académica, comenzó definitivamente con él, imprimiéndole durante dos largas décadas (años 50-60) su característica impronta. Tres características importantes definirán, según MISHRA (ibid.:29), la aproximación titmussiana: 1) énfasis en el aspecto normativo, 2) respeto por los hechos, por las "evidencias empíricas" y 3) definición amplia del campo de la política social.

El propio TITMUSS (1981:78), sostiene que:

*(...) nuestro tema es un territorio mal definido, pero sin embargo reconocible: la estructura, historia, organización, prácticas y principios de la actuación colectiva (económica, social y política) que cae dentro del área del bienestar social. (...) Por su propia naturaleza, y debido al hecho de que la mayoría de las personas interesadas en la materia se preocupan por el cambio y la reforma social, tiende a estar orientada hacia problemas, (...) Debido al hecho de la orientación hacia los problemas, la Política y Administración Sociales no puede aislarse del contexto más amplio de la sociedad misma.*

La convergencia entre estas distintas conceptualizaciones de la Política Social que

acabamos de exponer, se hace evidente. Veamos ahora el matiz que introduce la cultura francesa en este terreno.

### La distinción francesa entre "politique sociale" y "politique d'Action Sociale"

A pesar del paulatino acercamiento de la "concepción latina" (influida por Alemania) a la "concepción anglosajona", en Francia la "Politique Sociale" se ha entendido, hasta muy recientemente, vinculada a la ciencia económica y a los problemas de la clase trabajadora.

En un ensayo muy citado sobre la materia, X.GREFFE (1975) concebía dos acercamientos fundamentales a la política social: el acercamiento liberal, cuya preocupación eje la constituía la llamada "igualdad de oportunidades", y la estimulación de la formación del "capital humano". El primer concepto posibilita al individuo su desplazamiento en el seno de la estructura socio-económica; el segundo –capital humano– se refiere a la formación/educación de los individuos para poder responder a las necesidades de la sociedad. (Dos conceptos socio-económicos, pues: es la perspectiva del mercado).

El otro modelo de análisis es el crítico-materialista: de lo que se trata es de analizar (y proponer) medidas para la reproducción social, base de toda la estructura económica (producción). Dado que la sociedad está articulada por relaciones de explotación/desigualdad, para mantener la producción económica se hace necesario reproducir

dichas relaciones, de lo que se encarga el poder constituido (Estado) a través de unas determinadas prácticas: las políticas sociales.

*La política social será entonces esta parte de la estrategia de la clase dominante que se dirige a controlar la repartición de los flujos de trabajadores en el sistema de lugares desiguales implicado por tales relaciones y a garantizar eventualmente la adaptación de estos flujos a la transformación de estos lugares. (Ibid:13)*

Concepción liberal o marxista, ambas tratan la estructura social desde el punto de vista de la economía capitalista y de uno de sus agentes: el grupo o la clase –respectivamente– de los trabajadores.

Es cierto que GREFFE tiene una concepción amplia de los campos de la política social (educación, salud, empleo, cultura, etc.), pero no lo es menos que la conceptualización se realiza desde los presupuestos citados.

Sin embargo, a través del influjo de la obra de M. FOUCAULT y de otros (G. DELEUZE, F. GUATARI, etc.) se abrió un interesante debate sobre la "reproducción social" en Francia, desbordando el marco tanto del liberalismo, como del marxismo (éste último dominó en los medios de la intervención social durante los últimos 60 y a lo largo de los 70): el análisis (y las propuestas) de la política social se acercaba al mundo anglosajón, al concebir *al conjunto de la población en dificultad*, de forma diferenciada, rompiéndose la lógica del punto de vista parcial de la reproducción de las clases económicas. Se está desarrollando todo un

discurso (F. EWALD, R. CASTEL, Etc.) sobre la marginación/exclusión y sobre los medios a emplear. Discurso que se dirige a lo que en Francia se llama "Acción Social" (y "Política de Acción Social"), distinciones de las que se hace eco la documentación que sobre política social emana de la Unión Europea.

Pues bien, la "Acción Social" es una "función colectiva" que pretende la calidad de la vida social (B. LORY, 1975:13), que complementa a otras "funciones colectivas" como la educación, la salud, etc. Una función que se dirige a reparar los "fallos del mercado" y que puede concretarse en algunas de estas (sub)funciones:

- a) *función de mediación*: mediar entre las instituciones de protección social y los usuarios para que éstos puedan ejercer sus derechos;
- b) *función de individualización*: que asegure y mejore otras prácticas institucionales (medicina, enseñanza, etc.)
- c) *función de humanización*: en ciertos medios deshumanizados por la civilización industrial (empresas, ciudades);
- d) *función correctora y compensadora* de minusvalías y dificultades diversas. (Ibid.:14)

Las políticas (y las instituciones) que desempeñan estas funciones forman un subconjunto de la política social: *la política de Acción Social*<sup>1</sup> (LORY, en la obra citada, estudia estos campos: acción familiar, acción en la infancia inadaptada, acción en la vejez y acción social para las personas con minusvalías). El instrumento profesional eje de estas políticas es el Trabajo Social.

Como se habrá apreciado, en la literatura francesa no encontramos un claro

detenimiento en la distinción de los dos planos del significado de "Política Social": como disciplina o saber y como conjunto de prácticas sociales. Pero sí se nos presenta una distinción importante en ese plano práctico: las políticas de Acción Social como un subconjunto, dentro del conjunto de las políticas sociales. Y también apreciamos un acercamiento de la concepción del campo u "objeto" de estudio a los anglosajones: los problemas sociales en su diversidad, y no sólo los derivados del conflicto social capitalista (capital/trabajo).

### La confusa concepción española. Notas sobre la institucionalización de este saber

En España se ha hecho sentir durante mucho tiempo el impacto de las concepciones clásicas alemanas sobre la Política Social. Veamos algunas definiciones, teniendo unas su origen en la sociedad franquista y otras en la España democrática.

EFREN BORRAJO (1972) la define como "la acción política que garantiza la igualdad de oportunidades en favor de todos y cada uno de los miembros del grupo social, sea cual fuere la clase social a la que pertenece". (Definición hecha desde los presupuestos ideológicos e institucionales del Estado franquista).

MARTÍNEZ SANTONJA<sup>22</sup> define la política social como el esfuerzo público por "procurar la justicia de las relaciones y en la distribución de los bienes sociales, con la mirada puesta en que de día en día sea mayor el número de los que participan en estos supremos bienes de la vida y de nuestra superior civilización: la salud, la cultura, el bienestar económico".

GONZÁLEZ POSADA<sup>23</sup> habla de la "intervención del poder público en la resolución de los problemas económicos y en la dirección de las aspiraciones generales de los pueblos para afirmar posteriormente la armonía de los intereses y evitar las luchas violentas de las clases sociales, extirpando en lo posible las causas de la desigualdad, de la miseria y del malestar".

L. OLARIAGA<sup>24</sup> la define como "la acción reflexiva de un sujeto de voluntad colectiva –el Estado– para la constitución de las clases sociales y sus recíprocas relaciones".

J. NAVARRO BOTELLA (1979:36), por su parte, nos la define como "un medio de redistribución de la renta a través de unos servicios con pretensión de universalidad y cuyo fin es la justicia social".

En general, como se comprueba, la mayoría de las definiciones –excepto la de NAVARRO– pertenecen a la vieja concepción alemana que vincula la política social a los conflictos de clase, fundamentalmente relacionados con las desigualdades económicas. No obstante, a partir de la Constitución del 78, y de las teorías jurídico-políticas sobre el

#### notas

21. A. COEFFARD (1989: 13-29) realiza una síntesis de la Política de Acción Social de la C.E., adjuntando a estas categorías, los programas comunitarios de lucha contra la pobreza, como Introducción a un volumen colectivo sobre la acción social en Europa (J.P. BLAIE, J.P. DONNY, eds.).

22. En F. RODRÍGUEZ, 1979.

23. En Ibid.

24. En Ibid.



Estado Social que la legitiman, la literatura española se acerca más a la concepción moderna, que relaciona la intervención en lo social con la cuestión de la ciudadanía<sup>25</sup>.

Es interesante notar –como se dijo anteriormente<sup>26</sup>– que dicha materia no ha sido objeto de prescripción ministerial a escala estatal para ninguna carrera universitaria, si bien se ha incluido en algunos curricula (Ciencias Políticas, Derecho)<sup>27</sup> como asignatura propia de alguna universidad. Será, precisamente, con el acceso al nivel universitario de los estudios de Trabajo Social cuando comience a contemplarse la enseñanza de la Política Social como materia de enseñanza universitaria *para el conjunto del Estado*; pues en la Orden Ministerial de abril del 83, que regularía los planes de estudios de la Diplomatura, aparece la asignatura, incluida en el entonces "Área de Trabajo Social", bajo el rótulo de "Política Social y del Bienestar". De esa Orden Ministerial podemos extraer, por derivación, sin duda, una concepción de política social que, aún no exenta de cierta ambigüedad, se aproxima más a las concepciones dominantes en la literatura internacional. La citada norma propone como objeto de estudio de esta "materia universitaria" lo siguiente: "*Permitirá el conocimiento de la naturaleza, estructura, contenidos y medios de las formas de acción social en el marco de las políticas sociales establecidas en los distintos sistemas estatales e internacionales. Desde esta perspectiva se prestará especial atención a la consideración de los programas y sistemas de bienestar social, tales como Seguridad Social, Salud pública, Educación, Cultura, Ocio y Deporte, Vivienda, etc.*"

## Una propuesta clarificadora para el contexto español actual: la Política Social como disciplina académica y su relación con el trabajo social

El campo práctico objeto de estudio de la Política Social es, empero, amplio y difícil de delimitar. Podemos concebir como ámbito disciplinar los espacios de intervención y desarrollo de *las políticas sociales*, incluyendo en el concepto el doble significado del inglés: "*policies*" (proyecto, programas de intervención, acciones dirigidas a fines "sociales") y "*politics*", estructuras institucionales en las que se organiza el poder político socialmente legitimado.<sup>28</sup>

Como hemos podido comprobar, aún no se ha fraguado el consenso, requerido tanto para la docencia e investigación, como para la práctica profesional y política, sobre qué se entiende por "política social" y cuál es el saber (o los saberes) que se encarga (n) de su estudio y propuestas normativas.

Por lo pronto, y sin perjuicio de volver sobre el tema en otro lugar y momento, realizaré algunas propuestas provisionales de clarificación. No olvidando la existencia de otras realidades académicas, aquí me referiré a los estudios de política social relacionados institucionalmente con el Trabajo Social (Área de Conocimiento universitaria impropia llamada "de Trabajo Social y Servicios Sociales"). Pero antes de arriesgarme al desempeño de esta tarea, traeré a colación alguna operación similar realizada en otros contextos nacionales.

En 1978, S. SLAVIN, profesor de la Escuela de Administración Social de la Universidad de

Temple (Filadelfia, EEUU), apoyado por el *Council on Social Work Education*, realizó un trabajo técnico-documental, con el concurso de más de cincuenta expertos (docentes y profesionales) sobre las concepciones y el estado de la investigación y la documentación en la materia, documento publicado bajo el título *Social Administration, The Management of Social Services*. En dicho estudio, base para entender el campo en EEUU, una profesora de Trabajo Social, Archie HANLAN, presentó un texto de gran interés, "From Social Work to Social Administration", al que me referiré para ilustrar esta propuesta.

HANLAN concibe un continuo teórico que, partiendo de la *administración de servicios sociales personales*, llega a la *administración de servicios del bienestar*. Los elementos de este *continuum* son, para HANLAN, modelos diferenciados de "Administración Social". (En inglés, los denomina "Social Work Administration", "Social Welfare Administration" y "Social Administration").

El modelo más estandarizado, teorizado y practicado en EEUU a principios de los 70 era el "*Social Work Administration*", relacionado con los métodos clásicos del Trabajo Social, consistiendo en una combinación de conocimientos y de habilidades de intervención que los trabajadores sociales emplean en sus puestos gerenciales ("trabajo social gerencial").

El segundo modelo "la administración del bienestar social" (o de los servicios del bienestar), supone ampliar la visión del trabajo social y, abriéndose a distintas políticas sociales y a diferentes disciplinas

notas

25. En los 80 algún especialista español hizo la dificultad que entraña clarificar lo que se entiende por política social, como por ejemplo RODRÍGUEZ CABRERO, que en un trabajo de vocabulario de bienestar social (Cáritas, 1986) achaca dicha dificultad a la confusión teórica y práctica –quizás inevitable– entre política social y política económica, a la pluralidad de acercamientos ideológicos y, finalmente, a la gran diversidad de planteamientos y de historias institucionales existente entre los países. También, MOIX MARTÍNEZ (1989) ha resaltado "la dificultad de su concepto". Pero en general son pocas las aportaciones sobre la Política social en cuanto disciplina. Sin embargo, los análisis y las propuestas normativas en materia de políticas sociales están teniendo en nuestros medios un importante desarrollo, sobre todo en la última década, con valiosas aportaciones, desde distintos ángulos disciplinares: sociología, economía, politología, derecho (principalmente, derecho del trabajo), filosofía política, ética, etc. Por citar algunos interesantes especialistas, nombraremos al mencionado Gregorio Rodríguez Cabrero, a Viçens Navarro, a Rafael Muñoz de Bustillo, a Jose Luis Monereo, etc. Nuevas aportaciones, desde una perspectiva comparada, tan eficaz en estos estudios, podemos leer en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (de.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 2000.

26. Cfr. nota 3.

27. De hecho, en el R.D. 1888/1984, cuyo anexo recoge el primer catálogo de "áreas de conocimiento" de la Universidad española, aparecen dos asignaturas o materias denominadas específicamente "Política Social": una de Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, la otra, con el subtítulo "Trabajo Social Bienestar Social", también de esa misma Facultad; aparece una tercera asignatura titulada "Política Social y Derecho del Trabajo", asimismo de dicha Facultad. Y todas ellas incluidas en el Área de Conocimiento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, lo que es indicativo de la influencia germánica. También hay que resaltar que muchos tópicos de política social se han ido desarrollando en disciplinas jurídicas, principalmente Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social. (Queda por analizar el desarrollo parcial de este saber en la docencia e investigación de las EU de Graduados Sociales, en todo caso, siempre muy relacionado con el campo jurídico-laboral).

28. Cfr. GONZÁLEZ CASANOVA (1984:5-6).

científico-sociales, avanzar hacia un conocimiento crítico y técnico más global del bienestar (salud, educación, etc.), siendo el trabajo social sólo un referente más, entre otros.

Con respecto al tercer modelo, "*Social Administration*", representa una verdadera integración de las distintas ciencias y tecnologías sociales y administrativas, orientada filosófica y éticamente (filosofía política, ética):

*Así, la Administración Social pone el acento en las políticas, la planificación y la administración de bienes y servicios del bienestar, teniendo en cuenta las instituciones políticas, sociales y económicas, así como los factores que determinan la distribución de la renta nacional para fines de bienestar.* (HANLAN, 1978:55).

Por lo tanto, la "Administración Social" (denominación más bien norteamericana)<sup>29</sup>, la "Política y Administración Social" (denominación británica de la época influenciada por Titmuss) o la "Política Social" (denominación europea, después de Titmuss) es una disciplina académica de carácter complejo, a la vez teórico-analítico y práctico, de basamento científico-social multidisciplinar que, tanto en su estudio de las políticas sociales, los problemas sociales que las desencadenan, y los servicios del bienestar (salud, educación, vivienda, servicios sociales, etc.) que las condensan organizacionalmente, como en sus propuestas normativas y técnicas para la acción, invierte valores, filosofías políticas y éticas, y se nos presenta como *referente*

*inexcusable, esencial, de "la práctica" y de "la teoría" del trabajo social, constituyendo a ambas en el contexto de las sociedades complejas articuladas políticamente por los Estados de Bienestar.*<sup>30</sup>

En la actual situación de nuestras universidades españolas, la integración de la Política Social, tal como aquí se ha analizado (que tiene, como uno de sus objetos de estudio, a los servicios sociales personales<sup>31</sup>), y del Trabajo Social, en una misma Área de Conocimiento acarrea beneficios mutuos para las dos "disciplinas" constitutivas de este espacio especializado de la docencia y de la investigación, y que de hecho están espontáneamente integradas por las y los trabajadores sociales en sus prácticas cotidianas, así como por los estudiantes en sus prácticas formativas, aunque tal vez sin extraerles todo su jugo. Relación beneficiosa y positiva pues, por un lado (el lado *del trabajo social*) con la Política Social se contextualiza, la intervención social profesional analizándola desde las formas y las prácticas que constituyen el Estado de Bienestar (y las instituciones sociales con él relacionadas, que son todas, en las sociedades complejas: sector estatal, sector privado, "tercer sector" e incluso el sector informal), para cuya tarea se requiere concentrar los conocimientos de la sociología, la politología, la economía, el derecho, la antropología socio-cultural y la psicología social, entre otros, con lo que a su vez se apoya el acercamiento multidisciplinar ética y políticamente orientado propio del Trabajo Social; y por el lado *de las políticas sociales*, se le da al estudio de éstas (la Política Social), además de una visión analítica, crítica y "filosófica", una orientación

pragmática, praxeológica, de “solución de problemas”, empeñada también en la transformación social intencional, en la intervención social metódica, *aportación “natural” del Trabajo Social*. Claro que para avanzar en pos de este *desideratum* se requiere esfuerzo, diálogo, apertura y estudio, por la parte del mundo profesional, pero también, y aunque parezca curioso, por parte del profesorado que imparte la llamadas “materias específicas” –teóricas y prácticas– de la Diplomatura en T.S.

Con esta concepción de fondo, terminaré reiterando la definición de *Política Social* propuesta *supra*, expresada en términos similares (adoptando como sinónimos “saber” y “disciplina académica”):

*Saber especializado<sup>32</sup>, empírico-analítico, crítico y técnico-normativo, sobre los valores, instituciones, procesos y resultados de la provisión de bienestar y calidad de vida, concebidos en su interrelación con el conjunto de fenómenos societales (económicos, políticos, culturales...), con una doble proyección práctica: político-administrativa y profesional-interventora.*

#### Bibliografía

- BLUM, R. (1970): *Dimensions sociologiques du travail social*. Paris: Le Centurion
- BORRAJO, E. (1989): “De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución”, in *Revista de Economía y de Sociología del Trabajo*, 3
- COBO SUERO, J.M.(1993): *Contribución a la crítica de la Política Social*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas
- COEFFARD, A.(1989): En J.P. BLAIE, J.P. DONNY, (eds): *L'action sociale en Europe*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy.

#### notas

29. Es preciso señalar que, en lo referido a los estudios estadounidenses de Social Administration, y más ampliamente en los llamados Welfare Studies (Estudios sobre le bienestar social), en las últimas dos décadas ha irrumpido con fuerza –y demostrado su potencial explicativo y práctico– el llamado “Policy Analysis”, (que podemos traducir como Análisis de Política Públicas), que viene a reforzar, para el campo de las políticas sociales, la compleja perspectiva de la Política Social-Administración Social: un acercamiento a su vez de análisis multidisciplinar de las realidades socio-institucionales y de acompañamiento, evaluación y propuesta normativa –por tanto, ética y política– de cómo intervenir desde las instituciones públicas legitimadas en las necesidades y los problemas sociales. Buen exponente de esta perspectiva, para el caso español, lo tenemos en el grupo de docentes e investigadoras/es de la Universidad Autónoma de Barcelona, animados por R.GOMÁ y J. SUBIRATS (Cfr. el trabajo colectivo *Las políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel, 1998). También, y a su modo, ese perspicaz analista e intrasigente crítico de los Estado de Bienestar actuales, parcialmente rescatado del exilio norteamericano, Vicens NAVARRO.

30. En las formaciones sociales de los países en vías de desarrollo, el trabajo social presenta una configuración práctico-institucional y tiene, por ende, unas exigencias formativas algo diferentes, más “de espaldas” a la Política Social. Aunque la Reforma Social general a integrar en un proyecto de Desarrollo Endógeno y los procesos de movilización social que requiere, se les presenta a las y los trabajadores sociales (cuando los hay) como la tarea eje de su profesión, y la Política Social producida en los “países desarrollados”, una materia orientadora e instrumental fundamental a aplicar, con las adaptaciones que cada realidad exige, para la Gestión del Desarrollo.

31. Como he sostenido en más de una ocasión, los “Servicios sociales”, en tanto “disciplina” o saber unitario son pura invención hispana, promovida por esa sinrazón a la que nos lleva la organización universitaria impulsora de una competitividad sin fin por cátedras, puestos docentes y espacios de poder académico, y a la que más de uno y de una se emplea con denodado afán (Una lectura que nos daría que pensar para nuestra diaria práctica docente es sin duda el libro de Pierre Bourdieu, *Homo Academicus*, Paris, Minuit, 1984; otra cosa es que queramos pensar en ella...)

32. Aquí convendría tener presente esta importante distinción que nos proponer Cesar COLL (1987:59) : “Es necesario establecer una distinción entre la estructura interna de un corpus de conocimiento, de una disciplina científica, tal como es concebida por los especialistas de la misma, y la estructura que debe darse a dicho conocimiento para enseñarlo. Ambas no coinciden necesariamente”.

## ¿Qué es "Política Social"? Apuntes sobre un asunto de interés para el trabajo social

- DONNISON y CHAPMAN (1965): *Social Policy and Administration* London: G. Allen and Unwin.
- FORDER, A. (1974): *Concepts in Social Administration. A Framework for Analysis*. London: Routledge and Kegan Paul.
- FRIEDLANDER, W. (1978): *Dinámica del Trabajo Social*. México: Pax.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. (1984): *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Barcelona: Vicens Universidad.
- GREFFE, X. (1975): *La politique sociale*. París: P.U.F.
- HANLAN (1970): *Social Work Practice*. New York: Columbia University Press.
- HILL, M. (1993:1; 1ªed.:1980): *Understanding Social Policy*. London: Blackwell.
- LAUBIER, P. D. (1978): *L'age de la politique sociale*. París: Ed. Techniques et Economiques.
- LORY, B. (1975): *La politique d'action sociale*. Toulouse: Privat.
- MERINO RUIZ, L. y RAYA LOZANO, E.E.(2000): "Política Social y Trabajo Social", in Martínez, M.J., *Para el trabajo social. Aportaciones teóricas y prácticas*. Granada: Maristán.
- MISHRA (1986): "Social Policy and the Discipline of Social Administration" in *Social Policy and Administration*, 20, 1.
- MISHRA, R.(1986): "Social Policy and the Discipline of Social Administration", in *Social Policy and Administration*, 20,1.
- MOIX MARTINEZ, M.-: (1976): *De la Política Social al Bienestar Social*. Madrid: Partenón.
- (1980): *El Bienestar Social ¿mito o realidad?*. Madrid: Almena.
  - (1980): "Algunas precisiones sobre el concepto de la política social", in *Revista de Política Social*, 127.
  - (1981): "Algunas aportaciones de la moderna doctrina alemana sobre política social", in *Revista de Política Social*, 132.
  - (1989): "Cómo se entiende hoy la política social. Consideraciones críticas", in *Cuadernos de Trabajo Social*, 1.
  - (1991): *Introducción al Trabajo Social*. Madrid: Trivium.
- MORENO PESTAÑA, J.L. y RAYA LOZANO, E.E. (1999): "Apuntes sobre la estructura disciplinar del área de Conocimiento 'Trabajo Social y Servicios Sociales'", in *Actas del I Congreso Andaluz de Trabajo Social*. Jaén: EUTS de la Universidad de Málaga.
- PALMADE, G. (1976): *La época de la burguesía* (Hª Universal S. XXI, vol. 27). Madrid: Siglo XXI.
- PERRON, J.(1986):*Administration sociale et services sociaux*. Chicoutimi (Canadá): Gaëtan Morin.
- PICHAUD, D. et al. (1989): "Social Policy: Subjet or Objet". En PICHAUD (Ed.): *The Goals of Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- POULIN, M. et TANGUAY (1981): *Bibliographie dans le domain de la gestion de services sociaux (période recensée 1970-1980)*. Québec: Faculté des Sciences Sociales de l'Université de Laval.
- RAYA LOZANO, E.E.(1994): *Política y Administración Social en la formación de los trabajadores sociales*. Granada: Universidad de Granada [Proyecto Docente; inédito].
- RED VEGA, N. de la (1997): "Política social y Trabajo social", in Alemán Bracho, C. y J. Garcés Ferrer, coords. *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- RODRÍGUEZ, F. (1979): *Introducción a la Política social*. Madrid: Civitas-Fundación Universidad Empresa (vol. 1)
- RUBIO LARA, M.J. (1991): *La formación del Estado Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo
- SANZ CITORA, A. (1991): *Proyecto docente y Programa de Política Social y del Bienestar Social*. Zaragoza: E.U. de Estudios Sociales (Trabajo Social) de Zaragoza. [Proyecto Docente; inédito].
- STEIN, von L. (1981): *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- TITMUSS, R.(1968): *Commitment to Welfare*. London: Allen and Unwin.
- TOUCHARD, J.(1970): *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Tecnos.
- WILLIAMS, F. (1993): *Social Policy. A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.

# Desarrollo humano: Informes de Naciones Unidas 1990-2000

M<sup>a</sup> Patrocinio las Heras. Diplomada en Trabajo Social.

## El concepto de desarrollo humano

El concepto de desarrollo ha estado históricamente vinculado a la perspectiva económica predominando su valoración como Desarrollo Económico desde la falsa percepción de que simplemente la riqueza de las naciones producía en sí misma Desarrollo Social y Humano. Las valoraciones economicistas de desarrollo han sido históricamente rechazadas por el Trabajo Social por considerar que los fines del desarrollo económico eran con demasiada frecuencia ajenos al desarrollo social y humano.

Hasta 1990, la comunidad internacional no alcanza a producir estudios e informes internacionales centrados en el Desarrollo Humano.

Desde entonces, cada año Naciones Unidas publica el "Informe sobre Desarrollo Humano". El primer informe de Desarrollo Humano del PNUD llegó después de un periodo de crisis y repliegue en el que la preocupación por las personas había cedido el paso a la preocupación por el equilibrio de los presupuestos y los pagos. El informe satisfacía así una necesidad sentida que fue inspirada e impulsada por Mahbub ul Haq. Desde entonces, los informes sobre Desarrollo Humano se han constituido en fuente de debates académicos, de publicaciones y seminarios; han estimulado las críticas y el debate, así como las

propuestas, tanto de profesionales y de ONG's, así como los planes y programas de los gobiernos para mejorar el Desarrollo Humano.

El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo las tres más esenciales definidas por el PNUD son "disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente"<sup>1</sup>. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, se entiende que muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina ahí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, que van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos, se incorporan a los estudios y análisis sobre desarrollo humano.

Para el PNUD, el desarrollo humano tiene dos aspectos:

- La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas–.
- El uso que la gente hace de las capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas–.

■ notas

1. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana.

Según este concepto de desarrollo humano, es obvio que el ingreso es sólo una de las oportunidades que la gente desearía tener, aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. *Su objetivo central debe ser el ser humano.*

El término desarrollo humano significa *tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos, como el nivel de bienestar que han alcanzado.*

El desarrollo humano se refiere no solamente a *la satisfacción de necesidades básicas*, sino también al desarrollo humano como un *proceso dinámico de participación*. Es aplicable tanto a los países menos desarrollados como a los países altamente desarrollados.

El desarrollo humano comprende pues, muchos enfoques. Esta definición general permite captar mejor la complejidad de la vida humana, las muchas preocupaciones que tienen los individuos y las numerosas diferencias culturales, económicas, sociales y políticas en las vidas de los pueblos de todo el mundo.

El desarrollo le permite a los individuos hacer uso de estas opciones. Nadie puede garantizar la felicidad humana y las alternativas individuales son algo muy personal. Sin embargo, el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un

ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todas sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.

Como síntesis de los estudios realizados para la publicación de los informes anuales sobre desarrollo humano, se destacan los datos más significativos del balance de la década expuestos en los informes sobre Desarrollo Humano 1999 y 2000, así como los referidos específicamente a la mujer presentados en la Conferencia sobre la Mujer, Nueva York, 2000.

### Informes de desarrollo humano del programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). 1990-2000

Los informes anuales que desde 1990 publica Naciones Unidas sobre desarrollo humano se han convertido en un importante instrumento para el desarrollo de normas, planes y programas sociales e institucionales. Así mismo, se ha avanzado en el análisis del desarrollo humano aplicando variables referidas a sectores en situación de discriminación, especialmente las mujeres, los niños, ancianos, discapacitados y minorías étnicas y sociales.

Por otra parte, se ha avanzado en el análisis del desarrollo humano y el impacto respecto al medio ambiente, hábitat, población, globalización, desarrollo de nuevas tecnologías, comercio, derechos humanos...

El PNUD destaca, entre otros, los siguientes objetivos:

- Crecimiento con equidad
- Satisfacción de las necesidades de todos y todas
- Lucha contra las disparidades, tanto internas en cada país como en países desarrollados y en desarrollo.
- Fomento de un desarrollo más participativo.
- Promoción de la iniciativa social.
- Promoción del Bienestar Social.
- Capacitación humana y libertad.
- Promoción de Planes de Desarrollo Humano.

En el marco de los objetivos señalados los informes de Desarrollo Humano se han dedicado a investigar y a abordar distintos temas, analizando sus efectos tanto en la potencialidad del Desarrollo Humano como en la privación de Desarrollo Humano, a la vez que dichos informes han aportado propuestas para la promoción de políticas e iniciativas sociales e institucionales a favor del Desarrollo Humano.

Los temas abordados hasta la fecha en los informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas son los siguientes:

- 1990: Concepto y medición del desarrollo.
- 1991: Financiación del Desarrollo Humano.
- 1992: Dimensiones globales del desarrollo humano.
- 1993: Participación Popular.
- 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana.
- 1995: Género y desarrollo humano.
- 1996: Crecimiento económico y desarrollo humano.
- 1997: Desarrollo humano para erradicar la pobreza.
- 1998: Consumo para el desarrollo.
- 1999: La mundialización con rostro humano.
- 2000: Derechos Humanos y desarrollo humano.

Los informes de desarrollo humano presentan entre otras determinadas conclusiones y mensajes para el desarrollo de planes de acción:

- No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano.
- Es indispensable contar con un entorno externo favorable que respalde las estrategias de desarrollo humano.
- La cooperación técnica ha de tener como propósito ayudar a consolidar aptitudes humanas y capacidades nacionales en los países en desarrollo, es preciso someterla a un proceso de reestructuración.
- La situación de Africa debe reclamar las prioridades de la asistencia técnica y cooperación internacional.
- Se hace imprescindible establecer estrategias para liberar la deuda externa de los países en desarrollo como condición para impulsar un equilibrio entre países y favorecer el desarrollo humano mundial.



- Un enfoque participativo incluida la participación de las ONGs resulta vital en cualquier estrategia tendente a lograr un desarrollo humano exitoso.
- Las estrategias de desarrollo sostenido deben satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos.

El PNUD recomienda que para abordar planes de desarrollo humano hay que tener en cuenta en cada nación un inventario amplio de recursos humanos, capacidades existentes, niveles de salud, educación, nutrición, pobreza absoluta y relativa, niveles de empleo y subempleo, progreso alcanzado en la transición demográfica, disparidades entre lo urbano y rural, disparidades entre sexos, distribución de servicios sociales, rasgos culturales generales e identitarios entre grupos sociales y territoriales, aspiraciones ideológicas y motivaciones reales de la población.

Una vez realizado el balance hay que establecer prioridades. Las condiciones existentes se deben comparar con los objetivos a alcanzar de acuerdo con el plan. La diferencia entre objetivos factibles y condiciones iniciales ofrece un primer indicio sobre las prioridades posibles.

Hay que clasificar las prioridades de acuerdo con las preferencias de los individuos y concretar las prioridades en metas específicas en relación con los indicadores primarios de desarrollo humano.

## Medición del desarrollo humano

El PNUD plantea la búsqueda de un índice más apropiado, y sugiere un índice que tome en cuenta tres componentes esenciales de la vida humana: *longevidad, conocimientos e ingreso básico para lograr un nivel de vida decente*. La longevidad y los conocimientos se refieren a la formación de capacidades humanas y el ingreso es una medida alterna de las oportunidades que tiene el ser humano cuando utiliza sus capacidades.

Cada uno de estos indicadores tiene su contenido específico a la vez que cada uno de los indicadores están estrechamente relacionados entre sí.

### • Longevidad

El uso de la esperanza de vida como uno de los principales indicadores del desarrollo humano se basa en tres consideraciones: el valor intrínseco de la longevidad, su valor como forma de ayudar a las personas a alcanzar diferentes metas y su relación con otras características, tales como buena salud y nutrición.

La importancia de la esperanza de vida se refiere primordialmente al valor que las personas le asignan al vivir bien y durante mucho tiempo. Es fácil que los teóricos subestimen ese valor en países en donde la longevidad ya es alta. De hecho, cuando la esperanza de vida es muy alta, como ocurre en España, consideramos que el desafío es proporcionar a los mayores y enfermos una vida feliz y digna. No obstante, en países menos afortunados la vida

implica privaciones y el temor a una muerte prematura. Lógicamente en dichos países se le asigna un valor más alto a una mayor esperanza de vida.

La longevidad también ayuda a alcanzar otras metas valiosas de la vida. Es probable que vivir durante mucho tiempo no sea el único objetivo de los individuos, pero sus demás planes y ambiciones obviamente dependen de tener un ciclo de vida razonable para desarrollar sus capacidades, utilizar sus talentos y llevar a cabo sus proyectos.

Existe una estrecha correlación entre una vida prolongada y una nutrición adecuada, buena salud, educación y otros logros valiosos. Por lo tanto, la esperanza de vida es una medida sustituta para muchas otras variables importantes del desarrollo humano.

#### • Conocimientos

En lo que respecta al segundo componente clave, los conocimientos, las cifras sobre alfabetismo son sólo un crudo reflejo del acceso a la educación. Aprender a leer y escribir es el primer paso de una persona hacia el aprendizaje y la adquisición de conocimientos de manera que las cifras sobre alfabetismo son esenciales en cualquier medición del desarrollo humano. En un conjunto más variado de indicadores, también se calcula la importancia de acceso a los beneficios de los niveles más altos de educación, para ello se cuida la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria, combinadas. Para el desarrollo humano básico, el alfabetismo merece el mayor énfasis.

#### • Niveles decentes de vida

El tercer componente clave del desarrollo humano, el manejo de los recursos o ingresos básicos que se requieren para lograr un nivel de vida decente, es quizás el más difícil de medir de manera sencilla. Precisa de datos sobre el acceso a la tierra, el crédito, el ingreso y otros recursos. Pero dada la escasez de información sobre muchas de estas variables, por el momento se utiliza un indicador de ingreso. El indicador de ingreso más corriente del que se dispone, el ingreso per cápita en dólares EEUU (PPA) sobre la base de la paridad del poder adquisitivo de la moneda.

Una consideración adicional es que el indicador debe reflejar los rendimientos decrecientes al transformar el ingreso en capacidades humanas. En otras palabras, los individuos no necesitan un exceso de recursos financieros para garantizar una vida decente, por ello se establece un cálculo de relación entre el PIB de población más rica y el de la población más pobre.

Las tres medidas de desarrollo humano adolecen de un déficit común: son promedios que ocultan las amplias divergencias en la población global. Diferentes grupos sociales tienen diferentes esperanzas de vida. Por consiguiente, existen grandes desigualdades específicas en cada uno de los indicadores según se analicen en el ámbito rural o urbano, entre hombres y mujeres y entre sectores sociales y/o países con diferentes ingresos económicos, se aprecian una distribución de forma desigual.

De acuerdo a estos tres indicadores, la medición del desarrollo humano se establece a través del *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*, expresado de acuerdo a los siguientes componentes:

- PIB real per cápita. (en dólares)
- Relación entre el PIB per cápita del 20% más rico y del 20% más pobre.
- Esperanza de vida al nacer (en años).
- Tasa de alfabetización de adultos (en %).
- Tasa bruta de matriculación (educación, en porcentajes).

A su vez se utilizan índices complementarios relativos al *género (IDG)*, que mide el logro en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH, pero toma en cuenta la desigualdad entre mujeres y hombres y a la *pobreza humana (IPH)*, que mide la privación en cuanto al desarrollo humano, comparando la riqueza dentro de cada país y la riqueza entre países en vías de desarrollo y países desarrollados.

Los problemas conceptuales y metodológicos de cuantificar y medir el desarrollo humano son aún más complejos en lo que respecta a *libertad económica, social y política; seguridad personal; protección contra la violencia y la discriminación; convivencia (relaciones familiares y relaciones interpersonales), hábitat y entorno físico...* Sin embargo, a pesar de que estos aspectos no puedan medirse por el momento, los análisis sobre desarrollo humano no deben ignorarlos. La interpretación correcta de los datos sobre variables cuantificables depende también de tener en cuenta las dimensiones más cualitativas de la vida humana. El PNUD plantea la necesidad de hacer un esfuerzo especial para desarrollar una medida cuantitativa simple que capte los

diversos aspectos del desarrollo humano. Por lo tanto el IDH tiene limitaciones.

Estas ventajas y desventajas plantean problemas que las continuas ediciones de Desarrollo Humano seguirán analizando.

Finalmente, el concepto de desarrollo humano adoptado pretende centrarse en la *capacidad de las personas o, en otras palabras, en la fortaleza del ser humano para manejar sus asuntos que, después de todo, son la esencia de la libertad y la convivencia humana.*

De acuerdo con Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1998, la evaluación de la década de los informes de desarrollo humano (1990-2000), expresan el esfuerzo por identificar el mismo en una medición (IDH) que no sea tan ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el Producto Interior Bruto (PIB) y que además sirva para ampliar el interés público en las otras variables que analizan abundantemente los informes sobre desarrollo humano. Es obvio que se ha alcanzado un amplio reconocimiento social e institucional de los informes sobre desarrollo humano y que tanto expertos, como medios de comunicación, movimientos sociales y gobiernos, utilizan hoy los índices y datos del desarrollo humano para la promoción de políticas y programas a favor de mejorar las condiciones de vida y convivencia de la humanidad.

## Situación del desarrollo humano en el mundo

De acuerdo a los informes de desarrollo humano de Naciones Unidas y

especialmente teniendo en cuenta el informe de evaluación publicado en 1999 al que se incorporan algunos datos del 2000, la situación del desarrollo humano en el mundo es la siguiente:

## Datos internacionales<sup>2</sup>

### ✓ Salud

- **Progreso mundial:** En 1997, 84 países disfrutaban de una esperanza de vida al nacer superior a 70 años, en comparación con 55 países en 1990. El número de países en desarrollo del grupo se había doblado con creces, de 22 a 49. Entre 1990 y 1997 el porcentaje de la población con acceso a agua limpia casi se dobló del 40% al 72%.
- **Privación mundial:** En 1990-1997 el número de personas contagiadas con el VIH/SIDA se duplicó con creces, de menos de 15 millones a más de 33 millones. Se espera que alrededor de 1.500 millones de personas no sobrevivan hasta los 60 años de edad. Más de 880 millones de personas carecen de acceso a servicios de salud, y 2.600 millones de personas, de acceso al saneamiento básico.

### ✓ Educación

- **Progreso mundial:** Entre 1990 y 1997 la tasa de alfabetización de adultos aumentó del 64% al 76%. En el periodo 1990-1997 la tasa bruta de matriculación primaria y secundaria aumentó del 74% al 81%.

- **Privación mundial:** En 1997 había más de 850 millones de adultos analfabetos. En los países industrializados más de cien millones de habitantes eran funcionalmente analfabetos. Más de 260 millones de niños no asisten a las escuelas de nivel primario y secundario.

### ✓ Alimentos y nutrición

- **Progreso mundial:** Pese al rápido crecimiento de la población, la producción de alimentos per cápita aumentó en casi el 25% en el periodo 1990-97. La oferta diaria per cápita en calorías aumentó de menos de 2.500 a 2.750 y la de proteínas, de 71 gramos a 76.
- **Privación mundial:** Unos 840 millones de personas están desnutridas. El consumo general del 5% de la población mundial más rica es 16 veces mayor que el 5% del consumo de la población más pobre.

### ✓ Ingreso y pobreza

- **Progreso mundial:** En el periodo 1990-97 el PIB real per cápita aumentó a una tasa media anual superior al 1%. El consumo real per cápita aumentó a una tasa media anual del 2,4% en el mismo periodo.

- **Privación mundial:** Casi 1.300 millones de personas viven con menos de un dólar diario, y cerca de mil millones no pueden satisfacer sus necesidades básicas de consumo. La parte que corresponde en el ingreso mundial al quinto más rico de la población mundial es 74 veces la del quinto más pobre.

✓ **Mujeres**

- **Progreso mundial:** En 1990-97 la tasa neta de matriculación secundaria de las niñas aumentó del 36% al 61%. Entre 1990 y 1997 la tasa de actividad económica de las mujeres aumentó del 34% a casi el 40%. En cuanto a las mujeres en el *ejercicio del poder y la adopción de decisiones* éstas siguen estando en minoría en los parlamentos. El promedio de representación de mujeres en las cámaras alcanzó en 1999 el 13%. En 1999, había únicamente diez países en que las funciones de jefe de Estado eran desempeñadas por mujeres. En 1998 las mujeres constituían el 7,4% de los gabinetes ministeriales en todo el mundo. En 1999 había únicamente 677 mujeres integrantes de la cámara alta o el senado, en contraste con 5.639 hombres.
- **Privación mundial:** Se estima que casi 340 millones de mujeres no sobrevivirán hasta los 40 años de edad. Entre un cuarto y la mitad de todas las mujeres han sufrido abuso físico de un compañero íntimo. Según la Organización internacional para las migraciones, se calcula que la trata de mujeres y niños genera hasta 8.000 millones de dólares anuales y que 1,2

millones de mujeres y niñas menores de 18 años son víctimas, cada año de las redes de tráfico de seres humanos para la explotación sexual. En cuanto a la mutilación genital femenina, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, calcula que entre 8 y 11 millones de mujeres y niñas han sido sometidas a la mutilación de sus genitales.

✓ **Niños**

- **Progreso mundial:** Entre 1990-97 la tasa de mortalidad de niños pequeños se redujo de 76 por mil nacidos vivos a 58. La proporción de niños de un año de edad inmunizados aumentó del 70% al 89% en 1990-97.
- **Privación mundial:** Casi 160 millones de niños están desnutridos. Más de 250 millones de niños son niños trabajadores. 30.000 niños en el mundo mueren cada día por enfermedades evitables.

✓ **Medio Ambiente**

- **Progreso mundial:** Entre 1990-97 la parte que correspondió a los combustibles tradicionales muy contaminantes en la energía usada se redujo en más de dos quintos.
- **Privación mundial:** Casi tres millones de personas mueren como consecuencia de la contaminación del aire –más del 80% de ellos, por la contaminación interna del aire–. y más de cinco millones mueren por enfermedades diarreicas provocadas por la contaminación del agua. La falta de

acceso al agua potable afecta a 1.000 millones de personas.

#### ✓ Seguridad y derechos humanos

- **Progreso mundial:** Entre dos tercios y tres cuartos de la población de los países en desarrollo vive bajo regímenes relativamente pluralistas.
- **Privación mundial:** A fines de 1997 había casi 12 millones de refugiados. 300.000 niños fueron soldados en el decenio de 1990 y 6 millones de niños resultaron heridos en conflictos armados. 40 países no cuentan con sistemas electorales pluripartidistas.

#### ✓ Empleo

- **Progreso mundial:** Más de 140 países han ratificado los convenios que prohíben el trabajo forzado o la discriminación en el empleo y la ocupación.
- **Privación mundial:** Por lo menos 150 millones de trabajadores del mundo están en desempleo. En países en desarrollo hay unos 250 millones de niños trabajadores.

### Datos sobre España<sup>3</sup>

En lo que respecta a España según los datos del IDH 2000, se significa:

- ✓ 400 médicos por cada 100.000 habitantes.
- ✓ Esperanza de vida al nacer: 78,1 años.
- ✓ Tasa anual de crecimiento demográfico hasta el 2015: -0,2%.

- ✓ Personas afectadas por SIDA: 120.000.
- ✓ Consumo medio de calorías: 3.310.
- ✓ Tasa de alfabetización de adultos: 97,4%
- ✓ Tasa bruta de matriculación: 94%
- ✓ PIB real per cápita: 16.212 dólares.
- ✓ Relación entre PIB per cápita del 20% más rico y del 20% más pobre: 5,4.
- ✓ Pobreza relativa: 9,1% (personas con menos del 50% del ingreso medio).

En España, se ha incrementado la diferencia entre pobres y ricos debido a que los españoles más ricos han ganado un 9% más, mientras que los españoles más pobres siguen con el mismo índice de precariedad. Este dato es la consecuencia de que España haya pasado del puesto 9 en los datos de 1997 (IDH 1999) al puesto 21 según datos de 1998 (IDH 2000).

### Compromiso del Trabajo Social con el Desarrollo Humano

Para el Trabajo Social los informes de Desarrollo Humano son un instrumento valioso de conocimiento de la situación humana en el mundo, de análisis comparado de la realidad de cada país y de valoración de los retos a los que se enfrenta el desarrollo humano. Todo ello supone un estímulo para el desarrollo de estrategias y acciones del Trabajo Social, como profesión que comparte con el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "el compromiso con el ser humano como centro de su atención".

#### ■ notas

3. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

En mi ponencia presentada en el IX Congreso Estatal De Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales: "Trabajo Social en el Desarrollo Humano", celebrado en Santiago de Compostela del 25 al 27 de Octubre del 2000, (sobre la que en este artículo hago una síntesis) exponía la relación intrínseca existente entre Desarrollo Humano y Trabajo Social, la contribución del Trabajo Social al Desarrollo Humano, y desarrollaba algunas cuestiones de Desarrollo Humano que en la era de la mundialización suscitan un interés especial para el Trabajo Social, las cuales paso a enumerar:

- Las nuevas tecnologías de información y comunicación y la consecuente interdependencia mundial.
- Nuevas prioridades para aplicar las oportunidades que ofrece el desarrollo mundial para erradicar la pobreza y la exclusión social.
- El trabajo de atención y cuidado de las personas.
- Los riesgos de la sostenibilidad del Estado del Bienestar.
- Los derechos humanos.
- Hábitat y desarrollo humano. La articulación de lo global y lo local.

Es obvio que estas cuestiones plantean nuevos desafíos al Trabajo Social y exigen su esfuerzo por desarrollar estrategias que estimulen las capacidades humanas para utilizar los avances en beneficio de las personas, grupos y comunidad, constituye históricamente un referente del Trabajo Social. Ante los nuevos desafíos que se plantean el Trabajo Social puede contribuir notablemente al desarrollo humano, por su propia especialidad y por el espacio que como profesión social tiene reconocido.

El compromiso del Trabajo Social con el desarrollo humano está en el origen de la propia profesión, orienta la ética profesional, y marca el enfoque del Trabajo Social tanto en el diagnóstico como en el tratamiento de las necesidades sociales.

Es evidente que para el Trabajo Social su compromiso con el desarrollo humano, no es una cuestión de coyuntura, ni de oportunidad derivada del eco social que, desde 1990 han logrado los informes de desarrollo humano y que en el 2000 adquiere gran auge en los foros profesionales, sociales y políticos al cumplir su 1ª década.

La *función globalizadora*, que identifica los diferentes componentes que integran el desarrollo humano, ya fue tomada por la profesión en 1977, como referencia para definir la función básica del Trabajo Social, frente a la sectorización, parcialización y especialización de la que se ocupaban otras profesiones.

Desde entonces, la profesión ha venido desarrollándose en *la atención de las necesidades sociales* en los diferentes ámbitos: salud, educación, vivienda, servicios sociales, ...; así como en los diferentes sectores de población: familia, infancia, mujer, personas mayores, personas con discapacidades, inmigrantes, minorías étnicas y sociales, ...; manteniendo la perspectiva globalizadora en la atención de las necesidades sociales; individualizando la intervención en cada caso; integrando en el diagnóstico, tratamiento social y evaluación la perspectiva individual, grupal y comunitaria; sirviendo de conexión entre las diferentes áreas y sectores...

Se destaca, que la *metodología profesional*, tanto en el diagnóstico como en el tratamiento, sigue una formulación de análisis sistemático, que se asemeja a los análisis de desarrollo humano. Tanto en la *Historia Social* como en los *Diseños y/o Protocolos de Intervención*, se especifican las *variables sobre condiciones de vida y relaciones de convivencia*: núcleo de convivencia, cobertura sanitaria, nivel de estudios, ingresos, situación laboral y ocupacional, vivienda-hábitat, dinámica familiar, entorno social, ...; así como los *déficits y potencialidades* de la persona, el núcleo convivencial, los recursos sociales e institucionales,...

Es evidente que la información producida desde el Trabajo Social, debidamente elaborada y sistematizada, debería constituir una de las preocupaciones del Trabajo Social a efectos de *poner en conocimiento de la sociedad el diagnóstico social*, siguiendo el consejo de Mary Richmond. Es obvio que la información producida por el Trabajo Social producirá en el futuro diagnósticos sociales mucho más cercanos a la realidad, que los que ahora se disponen, y contribuirá de forma notable a mejorar el desarrollo humano. Así pues, sigue siendo un reto para la profesión aportar a la comunidad el diagnóstico social, desde la intervención profesional directa, sobre la situación del desarrollo humano y la privación en cada barrio, pueblo y ciudad, así como las propuestas profesionales para mejorar el tratamiento social y las políticas sociales.

Ello redundará, como históricamente ha ocurrido, en un mayor reconocimiento del Trabajo Social.

Potenciar la función y la metodología del Trabajo Social, conlleva aplicar *estrategias de difusión y concienciación*, haciendo explícita hacia el exterior la contribución profesional al desarrollo humano, lo que permitirá captar desde la opinión pública la importancia y necesidad de apoyar el Trabajo Social como profesión referencial de desarrollo humano.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el Trabajo Social se plantea el reto de afrontar estrategias que estimulen las capacidades humanas para utilizar los avances de las sociedades en beneficio de las personas, grupos y comunidades. Ante los nuevos desafíos que plantea el desarrollo humano, el Trabajo Social se plantea nuevas estrategias para impulsar la atención de las necesidades sociales desde la perspectiva de valores de Desarrollo Humano; potenciar el ámbito de la convivencia como componente de Desarrollo humano; defender el desarrollo del Bienestar Social y especialmente del Sistema Público de Servicios Sociales; reclamar la autonomía profesional para desarrollar la metodología de análisis y tratamiento multifactorial que exige la intervención social y exigir que la profesión sea reconocida en el marco de las Ciencias Sociales por su contribución específica al desarrollo humano y al bienestar social, elevando el nivel de formación al grado de licenciatura y permitiendo con ello el desarrollo de la investigación y la docencia desde el propio Trabajo Social potenciando así esta específica área de conocimiento.





## Desafíos al bienestar social en el mundo contemporáneo

**José Luis Malagón Bernal.** Diplomado en Trabajo Social. Profesor EUTS. Universidad de Sevilla.

Para dar un marco de comprensión suficiente en relación con el bienestar social en el mundo actual, tenemos que profundizar en el alcance de la globalización económica a escala mundial. Nuestras reflexiones no pasarían de ser meras cabriolas en el vacío si no tenemos en cuenta las interacciones entre la economía y la atención social que reciben los ciudadanos. Han sido las transformaciones económicas las variables que más han influido en los cambios producidos en la vida de los seres humanos que habitan el planeta. Ello es así porque las transformaciones económicas producidas por los avances tecnológicos conllevaban a su vez cambios de carácter social. A estas alturas del discurso teórico prácticamente nadie niega la relación entre la economía y la sociedad. Ahora bien, en lo que no hay acuerdo es en las consecuencias de dicha relación, cuando se emiten juicios valorativos e interpretativos de la realidad social aparecen visiones distintas y contrapuestas.

Hoy nos encontramos ante la tercera gran revolución de la historia de la humanidad. La primera fue la revolución agraria, la segunda la revolución industrial y la tercera la revolución basada en las nuevas tecnologías de la información, que ha traído consigo la interdependencia económica a escala global. El espacio de la revolución agraria lo constituyó la tierra, las comunidades rurales. Ello supuso el cambio desde el nomadismo y la recolección

selectiva a la agricultura propiamente dicha y a los asentamientos estables. La transición a la agricultura comportó mejoras importantes en las condiciones de vida, derivadas de una mayor producción de alimentos, así como cambios para mejorar en la situación de la mujer. En las sociedades cazadoras el nomadismo les obligaba a un control demográfico que recaía principalmente sobre el género femenino, dado que se llevaba a cabo a través de la prórroga de la lactancia durante años cuando no se recurría a técnicas más drásticas y crueles, como la clitoridectomía –amputación del clítoris para reducir el deseo sexual de la mujer– y la infibulación –coser los labios de la vagina–. Cuando la concepción se había llevado a cabo, se recurría al aborto por medio de golpes sobre el abdomen y a la ingestión de brebajes, así como al infanticidio y al geronticidio como fórmulas de control para que la población no aumentara más de lo debido. El nuevo modo de producción agrícola habría reducido la necesidad de recurrir a procedimientos traumáticos destinados al control demográfico por mor de la escasez de recursos, ya que los establecimientos estables y el aumento de la producción harían posible un mejor nivel de vida, sobre todo para las mujeres, niños y personas mayores que eran las más castigadas por la presión demográfica.

Mientras que la revolución agraria tuvo como escenario las comunidades campesinas, el espacio de la revolución industrial se concentró en las ciudades, aunque ello no quiere decir que no se viera afectado también el medio rural. En un sentido estricto, por revolución industrial se

entiende la serie de cambios que se producen en el sistema de producción por la introducción de maquinarias y nuevos procesos, que dan lugar a un gran incremento de la producción. La sociedad industrial tomó forma en primer lugar en el Reino Unido, para extenderse por el resto de Europa y el mundo en sucesivas etapas. Desde el punto de vista social la revolución industrial se tradujo en una serie de cambios en las organizaciones sociales, consolidando la burguesía su potencialidad económica de forma decisiva. La nueva situación se sustenta en la escuela liberal, que en su opción más extrema se encuentra Thomas Robert Malthus, el cual en su célebre obra "Ensayo sobre el principio de la población" enunció su conocida ley que establecía el crecimiento geométrico de la población en contraposición del crecimiento aritmético de los recursos para subsistir. Este autor se muestra, por tanto, contrario a todo tipo de asistencia social, ya que lo que hay que procurar es un declive poblacional. Superada esta visión catastrofista malthusiana, desmentida por los avances tecnológicos de la revolución industrial, los que se encargan de llevar a cabo el acoplamiento entre los avances tecnológicos y los intereses de la burguesía industrial con mayor rigor fueron Adam Smith y David Ricardo, los cuales teorizan acerca de cómo habría surgido el sistema industrial y a dónde se dirigía. El primero, en su obra "La riqueza de las naciones", establece los grandes principios del pensamiento liberal: la libre competencia, libertad de contrato y de comercio, etc. Abundando en las ideas de Smith, Ricardo estableció en su obra "Principios de economía política" el salario indispensable que debe ganar un obrero para poder

subsistir, pero no más, para no provocar el aumento de la población. Tanto uno como otro defienden la bondad del sistema liberal, que tenía como finalidad el progreso a través del mercado/autoregulator de todas las actividades.

Está claro que se plantea una cuestión clave. Hasta ahora los pobres habrían sido atendidos en las comunidades locales teniendo como base normativa las conocidas "leyes de pobres". En la nueva situación de desarrollo capitalista el pauperismo desaparecerá obligando a los pobres a trabajar en las fábricas. Como señala Polanyi, la solución consistía en abolir la legislación protectora sin reemplazarla por ninguna, nada de salarios fijos ni de socorros para los parados útiles, hay que tratar el trabajo como lo que es, una mercancía que debe recibir su precio del mercado (Polanyi, 1997: 195).

La realidad social se encargó de demostrar la maldad del sistema, ya que al obrero se consideraba como un elemento accesorio para hacer funcionar a las máquinas, y en tal concepto igual daba que fuera hombre, mujer o niño. La fuerza de trabajo se considera como mera mercancía sujeta a las reglas del mercado y el hombre queda solo ante el empresario industrial. El historiador de la economía, Polanyi, nos dice de nuevo que en la base de la revolución industrial del siglo dieciocho había un mejoramiento casi milagroso de las herramientas de la producción, lo que se logró mediante una dislocación catastrófica de las vidas de la gente común (Polanyi, 1997: 33).

Como podemos comprobar los postulados de la economía clásica se centran en el

mercado y defienden la menor interferencia posible de los estados en la economía. La redistribución a través del mercado se acepta como algo normal. Pero a la vez que estas ideas se desarrollan y toman cuerpo, la bonanza económica no llega a las masas desposeídas, que emigran desde el campo a las zonas urbanas en busca del bienestar, formándose el proletariado obrero. Éste constituyó el caldo de cultivo donde florecieron otras visiones e interpretaciones de la realidad social. Fue en Francia donde se desarrolló la teoría socialista, que no fue fruto de la industrialización del país, sino del ambiente revolucionario que se respiraba desde el siglo XVIII. Un nombre importante es el de Louis Blanc, que defiende la clara interdependencia entre los objetivos políticos y las aspiraciones sociales, las cuales no pueden ser satisfechas más que mediante la intervención del estado. Estas ideas las expuso en su tratado "La organización del trabajo", donde criticó el régimen de propiedad individual y el liberalismo económico, y preconizó la intervención de los poderes públicos en la economía para poder llegar a una estructura social más justa (Droz, 1984: 521-524).

Las inquietudes obreras también se hacen sentir en el Reino Unido de la mano de los sindicatos –los Trade Unions– que reclaman nuevas condiciones de trabajo y mejoras sociales que les garanticen la atención social en situaciones de infortunios.

Otro hecho importante que hay que tener en cuenta es el de la Comuna de París. La Comuna fue un foro de tendencias políticas: mutualistas, federalistas, colectivistas, comunistas y anarquistas. De las diversas evocaciones es de destacar la

"revolución social" que se hubiera podido iniciar como una revolución destinada a producir la liberación de todas las comunas francesas y europeas, configurándose como la primera célula de una nueva organización social que acabaría con el estado tradicional (Touchard, 1975: 549). La Comuna duró poco tiempo, pues sólo un levantamiento en masa de las otras ciudades de Francia hubiera permitido que París no cayera. Los intentos se reprimieron antes de que se iniciasen porque con la derrota de la Comuna se acaba con la esperanza de la revolución total y puso fin a la primera internacional (Cole, 1974: 161-168).

A pesar de la corta duración de la Comuna emanaron una serie de directrices sociales:

- Atención al paro obrero.
- Facilitación de la vivienda.
- Enseñanza pública gratuita y laica.
- Justicia gratuita.
- Asistencia social.

Para hacer frente a estas ideas que pulularon por Europa nace el llamado estado de bienestar. Sin embargo, es en un estado liberal autoritario donde algunas ideas emanadas de la revolución francesa se ponen en práctica. El canciller alemán Otto Bismarck dio la pauta para hacerle frente al avance del partido socialista francés y el laborista inglés, desarrollando una serie de disposiciones sociales: seguro obligatorio de enfermedad y maternidad, atención en caso de accidente de trabajo y seguro de jubilación (Rubio, 1991: 71-72). Con el "canciller de hierro" se daba la paradoja de que por una parte perseguía y encarcelaba a los socialdemócratas y, por otra, ponía en

práctica su política social. Pero es indudable que a partir de Bismarck se inicia el desarrollo de los estados de bienestar con características propias en cada país y con resultados diversos. Sin embargo, será después de la segunda guerra mundial cuando el concepto es empleado más propiamente. Así cuando Mishra hace uso del término estado de bienestar hace referencia al sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas, como Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta, siendo sus principales características las siguientes:

- 1.- Situación de pleno empleo por la intervención estatal en la economía.
- 2.- Garantizar una serie de servicios dirigidos a toda la población: salud, pensiones, educación, vivienda, ayudas familiares.
- 3.- Responsabilidad estatal del mantenimiento de un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos, entendido como un derecho social (Mishra, 1989: 56).

Esta situación, con matices, se consolida a lo largo de los cincuenta, sesenta y setenta en las democracias europeas, por supuesto que con diversa intensidad y matices. Quien lo dota de justificación económica es Keynes, aunque el fundador de la economía neoclásica fue Alfred Marshall, de quien Keynes fue discípulo en la Universidad de Cambridge. La economía keynesiana no trastoca los cimientos de la economía clásica, sino que propone la intervención del estado en la inversión, dando lugar con

ello al pleno empleo que constituye la piedra angular del estado de bienestar (Keynes, 1981: 328). Para John Maynard Keynes la economía no es un fin en sí misma, él usó el estudio de la economía para afrontar los problemas sociales y después de haber presenciado la gran depresión. Criticó con fuerza la guerra, el paro y la ortodoxia financiera con fe ciega en el mercado. Sin embargo, aunque se habló de la revolución keynesiana, lo cierto es que Keynes se mueve dentro del patrón neoclásico, defendiendo la coexistencia de la iniciativa pública y la privada, con escrupuloso respeto a la iniciativa individual.

No nos cabe duda de que el desarrollo de los estados de bienestar en occidente trajo consigo una serie de mejoras sociales, pero este modelo entró en crisis con apenas veinte años de existencia. Es evidente que no se derrumba de golpe, pero a mediados de la década de los setenta se inicia el proceso para su desmantelamiento, tanto a nivel teórico como práctico. El ataque teórico le viene de un doble frente, es decir, son el liberalismo y el marxismo quienes arremeten con fuerza. Aunque los principios políticos del liberalismo fundamentaron los estados de bienestar, sin embargo no quiere decir que éstos lo aceptaran con un convencimiento profundo. Hayek, en su obra "Camino de servidumbre", arremete con los fundamentos del estado social, afirmando que la igualdad formal ante la ley es incompatible con la actividad de estado de derecho, conduciendo al totalitarismo (Hayek, 1978: 11). No le falta parte de razón a Hayek cuando afirma que la libertad la da el dinero, pero olvida que son muy pocas las personas que alcanzan el

estatus de propietarios, por lo que pocos son también los que tienen libertad. No obstante, el ataque más fuerte desde esta posición proviene de Friedman, que, al igual que Hayek, mantiene la oposición entre libertad e igualdad. Critica con fuerza la intervención de los estados y se erige en defensor del "estado mínimo". Para Milton Friedman la concentración del poder político y económico en las mismas manos es una manera segura de llegar a la tiranía (Friedman, 1982: 17). Los defensores del liberalismo económico mantienen que las políticas intervencionistas han reducido la productividad y generado inflación. Por su parte, el premio nobel de economía Buchanam nos habla de la gran confusión keynesiana, que consideraba el ahorro como excesivo y proponía políticas públicas que incrementaban las tasas de gastos, mientras que él -Buchanam- propone que en nuestro propio interés debemos ahorrar más (Buchanam, 1996: 64). Son, sin embargo, los monetaristas encabezados por Friedman quienes achacaron a los estados de bienestar el aumento de la inflación a través de las políticas intervencionistas para crear empleo. En definitiva, plantean el liberalismo económico frente al estado de bienestar. En consecuencia la intervención del estado debe reducirse al mínimo para que los mecanismos estabilizadores del sistema económico funcionen a la perfección. Las funciones del estado deben reducirse al mínimo: defensa nacional, mantenimiento del orden público, proporcionar una moneda estable y facilitar el marco básico para que las personas puedan contratar voluntariamente y cooperar dentro de un mercado libre y competitivo. Estas propuestas nos pueden inducir a pensar que el estado es neutral, ya

que lo invocan para que proporcione los instrumentos jurídicos necesarios para la organización y mantenimiento del mercado (Rubio, 1991: 403-420).

Desde la perspectiva marxista se argumenta que los gobiernos reformistas que ponen en marcha los cimientos de los estados de bienestar están facilitando al sistema económico un balón de oxígeno para su permanencia en el poder, ya que no supone la modificación de las estructuras y por tanto se perpetúa el carácter clasista de la sociedad. A este respecto señala García Cotarelo que las tesis de la izquierda marxista al partir del concepto de capitalismo monopolista no ataca a la teoría keynesiana, sino a la prekeynesiana (García Cotarelo, 1986: 183). Los marxistas Baran y Sweezy (1979) en su obra "El capital monopolista" defienden que la intervención estatal es necesaria al sistema capitalista, pero que ello no presupone que tenga que adoptar un carácter social, ya que están en función del sistema económico, pero sin objetivo social, puesto que en el capitalismo monopolista el papel del estado se reduce a servir los intereses del capital. Y así lo vuelve a recoger Sweezy en su "Teoría del desarrollo capitalista" donde afirma una vez más que el estado es producto de una larga y ardua lucha en la que la clase que ocupa las posiciones clave en el proceso de producción de la época, consigue prevalecer sobre sus rivales y forma un estado que se encargará de hacer efectivo el conjunto de relaciones de propiedad favorables a sus intereses (Sweezy, 1982: 268). Pero el análisis más lúcido del estado de bienestar proviene de James O'Connor al poner de manifiesto que la mayor contradicción del capitalismo se plantea al tener que conjugar

## Desafíos al bienestar social en el mundo contemporáneo

la acumulación y la legitimación. La primera se sustenta en la política económica, pero la segunda cae de lleno en la política social (O'Connor, 1981: 26-27)

Ante esta situación, se podría concluir que de alguna manera los estados de bienestar estaban patrimonializados por la socialdemocracia (García Cotarelo, 1986: 97-100). Sin embargo, con posterioridad, las corrientes neomarxistas se han erigido en defensoras del mantenimiento de los estados de bienestar y de extender el modelo al resto de los países que no lo han conocido.

Como ya hemos indicado, el bienestar –que llega a muy pocos países en el contexto mundial– apenas ha durado veinte años. A partir de los años ochenta se dan una serie de circunstancias que aceleran el declive de los estados de bienestar. Entramos en la tercera revolución siguiendo con el esquema inicial. La década de los ochenta es la época de la ofensiva ultraliberal. Los gobiernos que la inician son los de Gran Bretaña y Estados Unidos. Las ideas ultraliberales han calado plenamente con todo lo que ello implica como referente de otros muchos países en el mundo. La recuperación económica se hace a costa de la reducción social y la flexibilización del mercado laboral, con el agravante de que la pérdida de beneficios sociales se diseña para que perdure de forma permanente.

La caída del muro de Berlín se puede considerar como el comienzo simbólico de una nueva era que trae consigo la crisis del bienestar y reaparecen, cual río Guadiana, políticas represivas en lugar de políticas sociales. Los nuevos predicadores del

ultraliberalismo valoran la seguridad por encima de la solidaridad, la justicia y el bienestar social. Desde Estados Unidos nos llegan las recetas que da la economía del "mercado total" a los problemas sociales. Los remedios al malestar y a la pobreza vienen de la mano del sociólogo Charles Murray, que en su obra "Losing Ground" culpa a los programas de ayuda a los necesitados del aumento de la pobreza. Hace un furibundo ataque a las uniones ilegítimas, que serían la causa de todos los males de las sociedades contemporáneas. Como consecuencia de la aceptación de esa línea de análisis, se potencian las políticas policiales y penitenciarias. Como señala Loïc Wacquant (1999), siguiendo esas teorías se reorganizan los sistemas policiales para hostigar permanentemente a los pobres al objeto que desaparezcan de los lugares públicos, aumentando, lógicamente, la población reclusa. Desde Estados Unidos estos modelos de política pasan a Europa, vía Gran Bretaña. Murray es invitado a Londres y sus tesis punitivas hacen mella en Jonh Major primero y en Anthony Blair después. Fruto de su visita es la publicación de un libro colectivo en el que participa Frank Field, Ministro de Asuntos Sociales del gobierno laborista de Blair. Estas políticas constituyen la tendencia a seguir por los gobiernos en la era de la globalización y del pensamiento único, se prefiere construir cárceles –privadas, por supuesto– antes que dar subsidios a los pobres. La preocupación se deriva hacia otras cuestiones. No se analizan la existencia de clases sociales ni las causas de la pobreza, sino que la responsabilidad recae en las propias personas individualmente consideradas. A lo mas que se llega es a responsabilizar a la sociedad

—así en abstracto, como si fuese una sociedad anónima, sin clases sociales, sin ricos ni poderosos—. De ahí que se haya sustituido el uso del estado de bienestar por el de sociedad de bienestar. El cambio no es puramente semántico ni, por supuesto, neutro, sino que lleva una fuerte carga ideológica. Se está descargando en la sociedad —es decir, en nadie— la responsabilidad de atender los problemas sociales. Estas ideas están en la base del resurgimiento de conceptos como el de sociedad civil, cuya principal plasmación se refleja en el florecimiento como hongos de las llamadas organizaciones no gubernamentales hacia las que todos —derecha, centro e izquierda— se sienten atraídos. La consecuencia es que los gobiernos se alejan de la implicación directa en los asuntos sociales para que sean estas organizaciones quienes asuman la responsabilidad de dar respuestas a las situaciones de necesidad que se les presentan a las comunidades y a las personas. Así lo atestigua el mentor de la “tercera vía”, Anthony Giddens, cuando afirma que las ONGs y otras asociaciones de ciudadanos jugarán un papel en política desde un nivel local hasta un nivel mundial (Giddens, 1999: 67). El desarrollo de estas ideas en el ámbito de la atención social produce una serie de efectos: a) aceptación acrítica de un único modelo económico —pensamiento único—, que no es otro que el liberalismo llevado a sus últimas consecuencias; b) privatización de la atención social pública, sustituida por organizaciones sociales basadas en el conservador principio filosófico de la autoayuda y con evidentes riesgos de amateurismo; c) desaparición del contexto las alusiones al principio de universalidad y

sobre todo al de justicia, que es sustituido sin ningún pudor por el de solidaridad social, que no es otro que el religioso concepto de caridad cristiana aplicado a la sociedad civil.

Estos cambios en la concepción del estado de bienestar son asumidos incluso por la socialdemocracia reconceptualizada de Giddens. Este autor nos dice que lo determinante del bienestar social no es su contenido económico y social, sino el bienestar individual de las personas (Giddens, 1999: 83-84). En definitiva, lo que interesa es ser feliz psicológicamente hablando. Por ello propone aceptar por parte de la política de la tercera vía algunas críticas que la derecha hace al estado y renovar el concepto de estado de bienestar por el de bienestar positivo (Giddens, 1999: 132-134).

Mientras tanto, los problemas sociales continúan y, lo que es peor, se agravan. Que se niegue la realidad no quiere decir que no exista. Europa camina por la senda neoliberal, incluso los socialdemócratas que están actualmente en el poder están contribuyendo, en nombre de la estabilidad monetaria y del rigor presupuestario, a liquidar los logros más admirables de las luchas sociales de los últimos siglos: universalismo, igualitarismo o internacionalismo; y la destrucción de la esencia misma de la idea o del ideal socialista, es decir, la ambición de salvaguardar por medio de una acción colectiva y organizada de las solidaridades amenazadas por las fuerzas económicas (Bourdieu, 1999). En relación con España, el economista Vicenç Navarro nos dice que el estado social de España no va también



como el lema "España va bien". Según la Organización Mundial de la Salud (Health in Europe, 1997) España ha ido descendiendo durante los últimos diez años en el ranking de esperanza de vida entre los países de la Unión Europea siendo hoy uno de los países con menor crecimiento de esa esperanza de vida (Navarro, 1998: 14). El mismo autor nos habla del subdesarrollo en que se encuentran los servicios sociales de ayuda domiciliaria a la tercera edad y a las incapacidades, así como a los jardines de infancia, todos ellos servicios de ayuda a la familia y muy concretamente a la mujer que es la que cubre las insuficiencias tan marcadas del estado de bienestar español (Navarro, 1998: 19).

Hemos hablado de la situación en Europa, que en el fondo es una zona privilegiada, pero si nos elevamos y observamos a nivel mundial, este nuevo orden con su doctrina económica y política ha traído un gran desorden, como lo han puesto de manifiesto varios informes sobre desarrollo humano presentados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos informes presentan un perturbador análisis de la distribución internacional de ingresos y oportunidades, y nos muestran de forma dramática cómo se han acentuado las disparidades en materia de ingreso en los últimos años. En 1960 el 20% más rico de la población mundial registraba ingresos 30 veces más elevados que el 20% más pobre. En 1990 el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más que el 20% más pobre. Ante esta situación el informe identifica las razones principales: a) allí donde el comercio mundial es completamente libre y abierto –como sucede en los mercados financieros– por lo general funciona en

beneficio del más fuerte; b) precisamente en aquellas áreas donde es posible que los países en desarrollo tengan una ventaja competitiva –como en manufactura de utilización intensiva de mano de obra y exportación de mano de obra no cualificada–, las reglas del mercado se cambian con miras a evitar la competencia libre y abierta.

Ahora bien, la ruptura de la cohesión social nos la expone con claridad meridiana el Informe de las Naciones Unidas de 1997, en el que se pone de manifiesto que la globalización de la economía tiene unos ganadores, los ricos, y unos perdedores, los pobres. Este fenómeno se da a nivel mundial, los países subdesarrollados ganan menos que los industrializados; y a nivel individual en un mismo país, los pobres ganan menos que los ricos. Pero la pobreza en el mundo no es un proceso irremisible. Los autores del informe han calculado que dar acceso universal a los servicios sociales básicos costaría unos 80.000 millones de dólares –la economía mundial es de 25 billones de dólares–. En el informe de 1999 se vuelve a poner de manifiesto las desigualdades entre ricos y pobres en el mundo, que siguen creciendo. En relación con la comunicación se ha comprobado que el 20% más pudiente controla el 93% de acceso a la red informativa. Con esto se pone de manifiesto que la pobreza tiene muchos rostros.

Este panorama nos ofrece un mundo cuya organización se sustenta en un pensamiento único –neoliberalismo–, donde los estados se pliegan a las políticas que definen los grandes grupos multinacionales y organismos fuera del control democrático,

dejándose todo al arbitrio del todopoderoso mercado.

Las consecuencias de la globalización tal como hoy se presenta –que no es tal, pues deja fuera a África, Asia central y algunos países suramericanos– son el aumento de la pobreza en los países empobrecidos y el aumento de la misma en el interior de los países ricos. En definitiva, la ruptura de la cohesión social a nivel mundial.

La respuesta a esta situación no es ni fácil ni simple. Es evidente que en toda sociedad siempre existen personas que quedan al margen que, cuando su número es pequeño su atención es asumible por las organizaciones sociales, pero cuando el número de excluidas va en aumento, el problema no se ataja sólo con medidas de carácter asistencial. En nuestro contexto más inmediato esta situación viene siendo sostenida gracias al apoyo de la familia que actúa como amortiguador de la exclusión, aunque en palabras del profesor Tezanos constituye una “situación estabilizada en la precariedad”. El futuro no es alagüeño, en la investigación del mencionado profesor Tezanos (1997) se pronostica que dentro de diez años la situación será peor que ahora. Nosotros pensamos que el futuro puede ser otro si hay un cambio de rumbo en la política económica y si se desarrollan políticas sociales apropiadas para que dicha situación no se produzca. Ahora bien, constatamos que estamos ante una realidad social que es contumaz: el predominio de una mayoría satisfecha (Galbraith). La mayoría de los votantes apoyan a los partidos que, explícitamente, reclaman la reducción de las prestaciones sociales o prometen reducir los impuestos a la renta

individual. El aumento de los impuestos es una maldición en los oídos de los votantes. Es ésta una característica de las sociedades de consumo o más bien consumistas y como señala Bauman “el consumismo y el estado de bienestar son incompatibles”. De ahí que no estaría de más empezar por una educación en valores que, como capital social, permita mantener un trasfondo de cohesión sin lo cual resulta imposible organizar la convivencia.

#### Bibliografía

- BARAN, P. y SWEEZY, P. (1979): *El capital monopolista*, Madrid, Siglo XXI.
- BAUMAN, Z. (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- BLANC, L. (1850): *Organisation du travail*, París, Au Bureau du Nouveau Monde.
- BOURDIEU, P. (1999): *Dotar de sentido social a la Unión Europea*, Le Monde Diplomatique, nº 44.
- BUCHANAM, J. (1979): *Sector público versus sector privado*, Madrid, Espasa Calpe.
- BUCHANAM, J. (1996): *Ética y progreso económico*, Barcelona, Ariel.
- COLE, G. (1974): *Historia del pensamiento socialista*, Madrid, Aguilar.
- DELGADO CABEZA, J. (1981): *Dependencia y marginación de la economía andaluza*, Córdoba, Caja de Ahorro.
- DROZ, J. (1984): *Historia general del socialismo*, Barcelona, Destino.
- FRIEDMAN, M. (1982): *Libertad de elegir*, Barcelona, Grijalbo.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado de malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- GALBRAITH, J.K. (1974): *La sociedad opulenta*, Barcelona, Ariel.

## Desafíos al bienestar social en el mundo contemporáneo

- GIDDENS, A (1999): *La tercera vía*, Madrid, Taurus.
- HAYEK, F. A. (1978): *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza.
- INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1990 A 1999 DE NACIONES UNIDAS (P.N.U.D.).
- KEYNES, J. (1981): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, F. C. E.
- MISHRA, R. C. (1989): *El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en Muñoz Bustillos (ed.), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza.
- MORENO NAVARRO, I. (1996): *Andalucía en la encrucijada de un mundo en crisis*, Estudios Regionales, nº 44.
- MURRAY, C. (1994): *Losing Ground. American Social Policy 1.950-1.980*, Nueva York, Basic Books.
- NAVARRO, V. (1998): *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- O'CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del estado*, Barcelona, Península.
- POLANYI, K. (1997): *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta.
- RUBIO, M. J. (1991): *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SWEEZY, P. (1982): *Teoría del desarrollo capitalista*, Madrid, F.C.E.
- TEZANOS, J.F. (1997): *Tendencias en estratificación y desigualdad social en España*, Madrid, Sistema.
- TOUCHARD, J. (1975): *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos.
- WACQUANT, L. (1999): *La tormenta represiva que llega de E.E.U.U.*, Le Monde Diplomatique, nº 42.

# El preocupante deterioro de las políticas sociales en España

**Lucila Corral Ruiz(\*)**. Diplomada en Trabajo Social.

A principio de los años 80, y por el impulso de la democratización y modernización de las instituciones en España, nuestro país conoció un gran desarrollo de sus políticas sociales, con el que acortamos en buena medida los tradicionales retrasos en esta materia, respecto a los países de nuestro entorno más desarrollado.

La Administración central, las recién constituidas Comunidades Autónomas y muy particularmente las Corporaciones Locales, rivalizaban en sensibilidad social, en capacidad innovadora y en entusiasmo, en materia de políticas sociales. Por nuestra parte, los profesionales, y muy particularmente los trabajadores sociales, ofrecimos todo nuestro apoyo con igual entusiasmo y responsabilidad, para hacer efectivos los derechos sociales que la Constitución reconocía.

Los años 80 fueron en España el momento en el que se configuraron las estructuras características de un moderno Estado del Bienestar, en el que sus conceptos clave de calidad de vida, universalización, responsabilidad pública, participación..., se plasman en los tres ejes ya clásicos de la protección social:

- \* *Sistemas Públicos* universalizadores de derechos sociales
- \* *Políticas de igualdad* de oportunidades
- \* *Planes integrales* de lucha contra la pobreza y la marginación.

Cualquier persona conocedora de la reciente historia de las políticas sociales en España,

puede poner hitos y fechas a cada uno de estos ejes (LISMI -1982-, Ley General de Sanidad -1986-, Ley Orgánica del derecho a la Educación -1988-, Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, Plan Concertado -1987-, Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado -1984-, Plan de Desarrollo Gitano -1985-, Plan nacional sobre drogas -1985-, Planes de igualdad de oportunidades para la Mujer, Plan Gerontológico, implantación de Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza...)<sup>1</sup>

Todo este conjunto de normas y planes definieron las coordenadas del Estado del Bienestar en España; de su desarrollo cuantitativo y cualitativo dependería la calidad de este bienestar; un reto que afecta tanto a las instituciones, como a los profesionales y al conjunto de la ciudadanía, protagonista ya, y no sólo destinataria, de las políticas sociales.

Pues bien, algunos indicadores recientes ponen de manifiesto el preocupante deterioro que estas políticas sociales están teniendo hoy en España. Sólo en el último año encontramos tres referencias que confirman este deterioro:

- \* *España es el país de la Unión Europea que más ha reducido su gasto social*, en el periodo 1993-1997
- \* *Importante retroceso en desarrollo humano*: según el último informe de Naciones Unidas -año 2000-, España ha pasado

(\*) En la actualidad es Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

1. García Herrero, G y Ramírez Navarro, J.M., "LOS NUEVOS SERVICIOS SOCIALES", Zaragoza, Librería Certeza, 1992.

del puesto 9º en el ranking mundial, al puesto 21º

\* *La Administración Central menos comprometida que las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas en la financiación de las Prestaciones Sociales básicas, siendo la única de las tres Administraciones que no ha alcanzado sus compromisos de financiación del Plan Concertado*

En su conjunto, estas tres referencias expresan el sistemático deterioro de las políticas sociales en España, y el fracaso de sus objetivos redistributivos y universalizadores de los derechos sociales.

Es interesante analizar con detalle cada una de estas tres afirmaciones, para valorar adecuadamente el alcance y las características del deterioro de las políticas sociales en nuestro país.

### **1º. “El atajo español” para la convergencia económica: ESPAÑA ES EL PAÍS DE LA UNIÓN EUROPEA QUE MÁS HA REDUCIDO SU GASTO SOCIAL<sup>2</sup>**

En el periodo 1993-1997 (último al que se refieren los informes europeos al respecto)<sup>3</sup>, todos los países de la Unión Europea han incrementado su gasto social, excepto tres, entre ellos España.

Los otros dos países que han reducido su gasto social, son Suecia y Holanda, dos países con un fuerte Estado del Bienestar, ya

que dedican más del 30 % de su PIB al gasto social.

España ha reducido su gasto social por habitante en un 2%, mientras que la media de gasto social por habitante en el conjunto de los países de la Unión ha crecido en ese mismo periodo un 9%.

Sorprende constatar que países con menor renta, como Portugal, Grecia o Irlanda, han incrementado ese gasto en porcentajes que se sitúan entre el 17 al 24%.

Esa reducción del gasto social ha sido, en palabras de un significado experto en seguridad social, “el atajo español” para la convergencia económica, significando que se han sacrificado los intereses de la política social y redistribuida, a los objetivos de la política monetaria de convergencia, expresados en magnitudes macroeconómicas, sin preocuparse de que con ellas se agrandase el abismo que separa a las élites más adineradas de la población menos favorecida, como más adelante veremos.

El deterioro del gasto social en España y su divergencia respecto a los países de su entorno europeo, es perceptible sea cual sea el indicador de referencia:

	Diferencia con la media de la U.E. en gasto social	Gasto en protección social por habitante (*)	Porcentaje del PIB dedicado a gasto social (**)	Aportaciones públicas a la financiación del gasto social	
año 1993	-5,0 puntos	66	24,0%	año 1995	6,48%
año 1997	-6,8 puntos	62	21,4%	año 1999	5,47%

(\*) en paridades de poder de compra (UE-15=100)

(\*\*) media U.E.: 29,0 % en 1993; 28,2 % en 1997

Como ponen de manifiesto todos estos datos, España aumenta su diferencial respecto al conjunto de los países de la Unión Europea en 1,8 puntos; decrece el gasto por habitante –en paridades de poder de compra–, de 66 a 62; baja en 2,6 puntos el porcentaje del PIB dedicado a gasto social; y se reduce sensiblemente la aportación pública a la financiación del gasto social (en un punto), confirmando las amenazas que se ciernen sobre la responsabilidad pública en las políticas sociales en España.

Un conjunto de indicadores suficientemente ilustrativos del deterioro de estas políticas en nuestro país. Pero no son los únicos datos preocupantes; las estadísticas europeas ofrecen otras referencias que merecen ser consideradas:

- \* *España es el país de la U.E. con un porcentaje del PIB más bajo dedicado a protección a la Familia (0,4 % frente al 2,3 % de media de la UE)*
- \* *España es el tercer país de la UE con un porcentaje del PIB más bajo dedicado a luchar contra la exclusión social (0,2 % frente al 0,4 % de media de la UE)*

A pesar de los discursos oficiales sobre la preocupación de los gobiernos

conservadores por la familia y por los más pobres, estos datos desmontan cualquier demagogia y nos devuelven a una cruda realidad: en política social España no va bien, sino que se *quiebra una tendencia de los años 80 y, en los 90, estamos cada vez más lejos de los estándares europeos a los que presuntamente pretendemos asemejarnos.*

Si el Gobierno puede presentar cifras que avalan la convergencia económica y monetaria con Europa, difícilmente puede decir lo mismo en lo que se refiere a las políticas sociales. Algo que pone de manifiesto la subordinación de los objetivos solidarios y redistributivos a los intereses monetaristas, rasgo característico de las políticas liberales que hoy se tratan de consolidar en España.

Cuando estos liberales de nuevo cuño hablan de “Europa” para justificar cualquier sacrificio que se exige siempre a los más débiles, en aras a una presunta

notas

2. “El gasto social en España y en la UE”. Gabinete Técnico Confederal de UGT.
3. Estadísticas EUROSTAT. Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas.

convergencia, olvidan que si algo resulta atractivo de la integración en Europa es la posibilidad de participar en un espacio común de libertades y derechos, incluidos los de carácter social. *Si algo caracteriza el modelo europeo de desarrollo, es la apuesta por la integración y por el bienestar social como base, soporte y legitimación del crecimiento económico y tecnológico.*

### **2º.- IMPORTANTE RETROCESO EN DESARROLLO HUMANO: según el último informe de Naciones Unidas –año 2000–, España ha pasado del puesto 9º en el ranking mundial, al puesto 21º**

Los Informes de Desarrollo Humano que publica Naciones Unidas<sup>4</sup> son uno de los sensores más interesantes para evaluar este nuevo concepto del desarrollo, tanto a nivel planetario como con referencia a las diversas zonas y países. Tiene el interés de que contempla no sólo las dimensiones económicas del desarrollo, sino aspectos redistributivos de la riqueza, que expresan el interés y la capacidad de convertir el fruto del desarrollo en beneficio para la mayoría de las personas.

Así, los componentes esenciales del *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* de Naciones Unidas son: la *longevidad* –como expresión de salud–, los *conocimientos* –alfabetismo, niveles de educación...–, y *niveles decentes de vida* –cuyo principal referente es el ingreso per cápita–.

Existen, así mismo, *índices complementarios*, y en concreto el *“Índice de Desarrollo relativo de Género” (IDG)*, el *“Índice de Potenciación de Género” (IPG)*, y el *“Índice de Pobreza Humana” (IPH)*.<sup>5</sup>

España había alcanzado un nivel privilegiado a nivel mundial en lo que a los resultados de estos Índices se refiere. Pues bien, según el último de los informes de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano, *España ha pasado del puesto 9º en 1997 (IDH 1999) al puesto 21 según datos de 1998 (IDH 2000, que es el último informe conocido).* Es decir, *una caída de 12 puestos en solo un año, como consecuencia de que en ese ejercicio se ha incrementado en nuestro país la diferencia entre pobres y ricos, debido a que los españoles más ricos han ganado un 9 % más de un año a otro, mientras que los españoles más pobres siguen en el mismo índice de precariedad.* Un dato que inexplicablemente ha pasado muy desapercibido para la opinión pública, y que *evidencia un extraordinario fracaso de las políticas redistributivas y sociales en España*, que debería ser motivo de preocupación para quienes defendemos el Estado del Bienestar y sus principios solidarios.

De nuevo constatamos que en España se están sacrificando las políticas sociales, de interés para la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas y en particular de los más desfavorecidos, en aras de los intereses de los sectores más privilegiados de la sociedad, intentando consolidar modelos de desarrollo profundamente liberales y antisociales.

Es muy acertado el comentario que al respecto hace Patrocinio de las Heras, al afirmar que *“los países deben aplicar el crecimiento económico para promover el*

*desarrollo humano de toda la población. El vínculo no es automático. Se necesita la acción pública deliberada y efectiva para la prestación de Servicios Sociales y para garantizar el acceso a ellos de toda la población, con la participación de las personas”<sup>6</sup>.*

### 3º.- LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MENOS COMPROMETIDA QUE LAS CORPORACIONES LOCALES Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES SOCIALES BÁSICAS

Financiación de la red básica de Servicios Sociales. Año 1998

- \* Corporaciones Locales: 31.243 millones
- \* Comunidades Autónomas: 20.000 millones
- \* Ministerio de Asuntos Sociales: 12.800 millones.

En el año 1988, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social firmó con todas las Comunidades Autónomas el *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*. Este Plan contemplaba la creación de una red básica de *Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida*, para garantizar cuatro *Prestaciones Básicas*, que constituyen el *común denominador de las Leyes Autonómicas de Acción Social: Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento Alternativo, Prevención de la marginación e inserción social*.

Las previsiones de costes de mantenimiento de esta red básica eran de *100.000 millones de pesetas anuales (valor año 1988)*. El *Plan Concertado* expresaba el compromiso de *compartir a tercios iguales estos costes por parte de la Administración central, autonómica y local*.

Diez años después (1998), y según datos del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se había alcanzado una financiación de 64.500 millones de pesetas, de los cuales las *Corporaciones Locales en conjunto aportan el 48% (31.243 millones), las Comunidades Autónomas el 31% (20.000 millones) y el Ministerio sólo un 21% (12.800 millones)*.

Es decir, que previsiblemente en este año 2001 *las Corporaciones Locales hayan superado sus compromisos de financiación de la red básica de servicios sociales; las Comunidades Autónomas hayan superado las tres cuartas partes de sus compromisos financieros con esta red básica; mientras que la Administración Central ni siquiera ha llegado al 50 % de los compromisos que adquirió hace ya 13 años*.

Sin embargo, lo más preocupante no es el incumplimiento de los compromisos financieros del *Plan Concertado* por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sino el vaciamiento de todo el

#### notas

4. "Informes sobre Desarrollo Humano". NN.UU.- PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
5. de las Heras, P., "Trabajo Social en el Desarrollo Humano", Ponencia del IX Congreso de Trabajo Social, Santiago de Compostela, 2000.
6. Ponencia citada.



impulso innovador y revulsivo que dicho Plan supuso; en palabras de uno de sus promotores iniciales, *"hace 10 años existía una innovación, una alternativa política para construir un Sistema Público garante de derechos universales, sobre la base municipalista: el Plan Concertado de Prestaciones Básicas. Cambió el color político del gobierno; ¿qué han hecho durante estos casi 10 años? No han cambiado nada, porque no han sido conscientes (¿o sí lo han sido?) de la trascendencia estratégica de este Plan, de su carácter político; se han limitado a gestionarlo con más o menos eficacia (administrando presupuestos, editando memorias...) o, en el extremo de los inaudito' y por no saber a dónde van, el único cambio que se les ocurrió fue "flexibilizar" lo que nació con voluntad de ser garantía de unas Prestaciones Básicas que, como tales, deben ser, en esencia iguales para todas las personas, sea cual sea su lugar de residencia. Y así, pensando que es sólo cuestión de administrar, han vaciado el Plan Concertado de todo impulso innovador, de todo entusiasmo y capacidad creativa"*.

Lo más curioso es que, ante la evidente falta de voluntad política de comprometerse con el desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales, de este incapacidad y de este sistemático incumplimiento del Plan Concertado, la respuesta del Ministerio consiste en huir hacia delante, no aportando la financiación comprometida, sino planteando un nuevo Plan –*Plan Estratégico de Servicios Sociales de Atención Primaria*–, con el que pretende "renovar y reforzar" el proceso de concertación institucional. ¿Cómo pretende el Ministerio "renovar y reforzar" un proceso de concertación institucional, siendo la única Administración que no ha cumplido sus compromisos en esta concertación?

Parece como si el Ministerio propusiera este nuevo Plan para eludir los compromisos ya pactados en el Plan Concertado y para dilatar en el tiempo su cumplimiento. ¿Qué garantía existe de que el Ministerio asuma la parte de financiación que le corresponda en este nuevo Plan, cuando todavía no ha cumplido, ni de lejos, sus compromisos de financiación del Plan Concertado?

### El deterioro de las políticas de igualdad

Es preocupante constatar que España reduce su gasto social y que aumenta su diferencia negativa con los países de su entorno. Retroceder 12 puestos en el ranking mundial en materia de desarrollo humano en un solo año es preocupante, y que la Administración Central incumpla sus compromisos en materia de Prestaciones Sociales Básicas, dejando sólo en esta responsabilidad a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, es preocupante.

Tampoco ha sido capaz el Gobierno de presentar el Plan sobre medidas de protección social para enfermos de *Alzheimer*, a pesar de que fue demandado de forma unánime en las Cortes Generales, ¡en diciembre de 1997! Desde esa fecha sucesivos borradores de Plan han sido rechazados ante la falta de compromisos económicos para su efectividad.

Otro tanto ocurre con la falta de compromisos de la Administración Central para financiar las necesidades derivadas de la reforma de la legislación penal que afecta

a los *menores* de edad; unas normas cuyo potencial para mejorar la intervención social con este colectivo se ven limitadas por esta falta de recursos, evidenciando la frivolidad con la que los modelos liberales asumen las políticas sociales, limitándose, en el mejor de los casos, a legislar, sin disponer los medios humanos, económicos y materiales para la efectividad de lo que las normas disponen; con ello no sólo frustran las expectativas que dicha legislación ha generado, sino que producen un deterioro de dichas normas ante la opinión pública, como se está evidenciando de forma preocupante en las últimas semanas en diversos medios de comunicación. También en esta materia, la Administración Central ha abandonado a su suerte a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, en un asunto de tanta trascendencia personal y social.

No corren mejor suerte otras políticas sectoriales, como es el caso de los planes para prevenir la *violencia doméstica*; ante el estrepitoso y reconocido fracaso del plan recientemente finalizado, el gobierno central, sin analizar lo más mínimo las razones de este fracaso, y sin asumir ninguna responsabilidad en el mismo, se lanza a proponer nuevos planes en una operación que más parece de marketing político que de auténtico compromiso con el imprescindible cambio social que requiere la difícil lucha contra la violencia doméstica.

Por supuesto, mención aparte merecería la política de *extranjería*, cuya más nítida expresión se manifiesta en la reciente reforma de la Ley, que niega derechos humanos a seres humanos, como si el

hecho de la situación administrativa en que se encuentre en un determinado territorio del planeta, pudiera despojarle de su condición humana y de los derechos inherentes a la misma; un tema del que mucho se ha hablado y del que, sin duda, se seguirá hablando. Es significativo el hecho mismo de que se trasladase la Secretaría de Estado para la Inmigración desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales hasta el de Interior; un signo claro de donde considera el actual gobierno que debe estar el eje de la política de inmigración: en el control administrativo, policial y de fronteras, reservando un papel residual a las acciones tendentes a la integración de los inmigrantes, a la lucha contra el racismo y a la promoción de formas de convivencia positivas que aprovechen la riqueza económica y cultural que la inmigración puede aportar. No le faltan razones al ex-Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, M. Pimentel, al acusar al actual gobierno –del cual hace poco más de un año él mismo formaba parte–, de fomentar el racismo con su actuación en materia de inmigración.

Todas estas situaciones evidencian que en política social, España no va bien, en absoluto, sino todo lo contrario: comprometiendo los avances que gracias al esfuerzo colectivo de las Administraciones Públicas, de los profesionales, de las ONGs

notas

7. Gustavo García, "Gobernar o Administrar. El piano y la escoba". Editado en la página web de RECOL ([WWW.Recol.es](http://WWW.Recol.es). Comunidad Asuntos Sociales), 2000

y del conjunto de la sociedad, se había logrado en el pasado reciente.

### El retorno a las viejas estéticas benéficas y asistenciales

A todo ello se suma una cuestión de formas, de sensibilidad, que para quienes hemos apostado por la dignidad de todos los seres humanos, nos resultan especialmente ofensivas; formas que pensábamos superadas en el pasado benéfico y asistencial, por el devenir histórico de una sociedad moderna y solidaria. Porque hoy retornan sin pudor las prácticas de las damas benéficas, personas desocupadas cuyo único mérito es ser “esposa de...”, y que aprovechan la compasión que despiertan los más débiles o los que más sufren, para lograr beneficios de imagen para sí mismas y para la institución a la que representan por vía marital.

Resultan denigrantes las escenas cada vez más frecuentes de las “esposas de...” comprometidas en todo tipo de actos benéficos, en las que la limosna substituye de nuevo la responsabilidad pública, el compromiso solidario de toda la sociedad. Además, este retroceso social se ejerce retomando el papel de la mujer como esposa y cuidadora, ser compasivo que dedica su tiempo a los necesitados, mientras el esposo se encuentra atareado en

cuestiones importantes, como generar riqueza y gobernar el país.

Si a finales de los años 70 y durante la década de los 80, los trabajadores sociales fuimos capaces de combatir prácticas seculares que atentaban contra la dignidad de las personas (parece que de vez en cuando hay que recordar que la dignidad no se pierde, aunque se sea pobre), hoy *debemos reaccionar contra estas nuevas expresiones del paternalismo más reaccionario que considera las necesidades sociales como una oportunidad para lavar las conciencias y para lograr beneficios de imagen, aunque sea a costa de la dignidad de los seres humanos más necesitados.*

*Es preciso una nueva ofensiva moral y política para evitar que continúe el deterioro de las políticas sociales en España y que se dé marcha atrás a los avances que en esta materia se ha logrado con el esfuerzo de todos. Ojalá que en este momento, los trabajadores sociales seamos capaces de asumir el mismo protagonismo que fuimos capaces de expresar como colectivo, cuando hace más de 20 años apostamos, entonces casi en solitario, por un moderno Estado del Bienestar que garantizase derechos sociales para todos y todas los ciudadanos y ciudadanas, sobre la base de una sociedad moderna, justa y solidaria en la que todos sus habitantes puedan compartir y disfrutar los beneficios del progreso económico, tecnológico y social.*

# Trabajo Social, eficacia institucional y desarrollo afectivo

**M<sup>a</sup> Luisa Blanco Roca.** Diplomada en Trabajo Social. Profesora de la diplomatura de Trabajo Social de la Universidad de Las Palmas.

El Trabajo Social está íntimamente unido al “Capital Social” de nuestra sociedad y a la eficacia de nuestras Instituciones, y es probablemente en las Instituciones donde se pone mejor de manifiesto la capacidad de una sociedad para integrar en armonía los valores de la justicia, la eficacia y la solidaridad, desde lo efectivo y lo afectivo. Es también en las instituciones donde deben consolidarse proyectos colectivos que garanticen la democracia y la justicia social. La eficacia institucional es un deber social para con los ciudadanos, pero de manera especial para con los que sufren situaciones de marginación y exclusión social. Esto no solo no está siendo así, sino que precisamente bajo el soporte institucional se amparan acciones injustas e incoherentes, que no responden con rigor y eficacia a la “misión” encomendada.

En este sentido, este artículo es una pequeña aportación para adentrarnos en un discurso que asocia el Trabajo Social y la Eficacia Institucional al Desarrollo Afectivo de los diferentes actores (políticos, profesionales y ciudadanos). Se ofrece esta pequeña elaboración a partir de una experiencia de más de 30 años de trabajo social y educativo en diferentes instituciones y organizaciones públicas y privadas. Esta experiencia, que trasciende mi papel de trabajadora social y funcionaria, me ha llevado a descubrir y a madurar lo que creo que son claves básicas para la construcción de procesos

integradores intrapersonales e interpersonales, y sus consecuencias en el desarrollo de proyectos transformadores amorosos y eficaces.

## Funcionamiento institucional y desarrollo humano

Creemos que existe una queja generalizada sobre el funcionamiento interno y externo de nuestras instituciones y, salvo honrosas excepciones, no nos gustan los mecanismos de organización y funcionamiento institucional, y tampoco nos gustan muchos de sus resultados. Los objetivos para los que fueron creadas quedan muchas veces encubiertos, y no se evalúan los procesos y resultados con criterios de calidad y legitimidad. Pocas instituciones soportarían una auditoría sobre su eficacia interna y externa, y menos sobre su calidad, calidez e índices de creatividad en sus modos y estilos de vida institucional.

La búsqueda de razones para justificar y comprender por qué no terminan de funcionar adecuadamente nuestras organizaciones y administraciones públicas, a pesar de contar en muchas ocasiones con buenos marcos de referencias normativos y organizativos, e incluso recursos humanos y financieros, se realiza a partir de un modelo conceptual determinado, un modelo cultural, cognitivo y emotivo, que nos dificulta para encontrar dificultades de base y por tanto posibles oportunidades reales de cambio y transformación.

Como dice Giddens (1997), vivimos hoy “un secuestro institucional de la ética y la estética”. Esto supone que la cultura

dominante: economicista, productivista, cuantitativista, individualista y formalista, nos imponga sus pautas y colonice nuestro yo público y privado, el mundo íntimo y la realidad de nuestras organizaciones. La cultura definida por el historiador George L. Mosse como “un estado de la mente” está condicionada, hoy más que nunca, por procesos de fuerte manipulación macroscópica, en los que la globalización económica, el papel del mercado, los medios de comunicación y las nuevas tecnologías tienen un papel definitivo. Estos fenómenos “macro” están también en íntima relación e interdependencia con las situaciones “micro”, y generan juegos de poder muchas veces inauténticos, que tienen mucho que ver con las subjetividades, el desarrollo afectivo y la eficacia institucional.

Por esto, sin ignorar la complejidad de todas nuestras realidades humanas, personales e institucionales, a la hora de ser creativos para vislumbrar caminos alternativos para el análisis del entramado de causas y la búsqueda de soluciones a nuestras dificultades, permanecemos muchas veces atrapados en esquemas preconcebidos (la mayoría de las veces sin saberlo), y nos sentimos inseguros si abrimos nuestras explicaciones a otras posibilidades que no encajan en la cultura dominante.

Algunas organizaciones que desean dar respuestas justas y coherentes son capaces de elaborar importantes normas, como leyes y planes integrales de contenido y alcance diverso, e incluso variados manuales de funcionamiento administrativo. Incluso con estas normas, bien trabajadas y adecuadas,

no se acaba de ser todo lo eficaces y felices que sería necesario. Hay un divorcio entre proyectos y procesos, entre fines y medios. Se sigue sometido a las urgencias, y un cierto % de profesionales se sienten “quemados” y recurren a las bajas médicas como salida a su “impotencia”. Se tiene muchas veces la sensación de estar en una vorágine que no controlamos.

Desde una posición que paradójicamente no es pesimista, y con una mirada abierta que recoge datos cualitativos y cuantitativos (Estudio ESSSCAN 1998), podemos encontrar en nuestras instituciones pocas ilusiones, pocos proyectos, anonimatos, escasez de autorías, rigidez horaria, inexistencia de autonomías y singularidades, ausencia de creatividad, presiones productivistas, inmediatez, ausencia de evaluación “integral” de los procesos y proyectos, escasez de reconocimiento personal y colectivo, conformismos y desánimo. Estas suelen ser realidades con las que navegamos habitualmente en nuestras instituciones, buscando poco menos que un milagro que nunca llega. Esto nos lleva también a “buscarnos la vida” fuera de los espacios de trabajo. Ahí se suele ir a cumplir para ganar el sueldo, y lo que nos engancha y entusiasma está generalmente “fuera” del espacio institucional.

Salvo excepciones maravillosas, nos encontramos una realidad que afecta gravemente a la mayoría de nuestras instituciones, y es la falta de confianza en los propios recursos humanos con los que contamos, incluyéndonos a nosotros mismos. Esto supone esperar que la solución nos venga de fuera, poner nuestra

esperanza en respuestas que poco tienen que ver con los valores, experiencias y la riqueza que efectivamente tenemos. Se desperdicia el capital personal y social acumulado en nuestras organizaciones. Se ha perdido la "fe" en lo que cada uno de nosotros puede aportar y trabajar, individual y/o colectivamente, sin que esto suponga una posición ingenua que olvide la complejidad de las estructuras, poderes, e interacciones humanas.

Se olvida que trabajar "para" significa también trabajar "con los otros" y trabajar simultáneamente "con nosotros mismos". Que el Desarrollo Humano auténtico es incluyente, y que incluimos en la medida que nos incluimos.

## La confianza básica y la eficacia institucional

Reconociendo las conquistas estructurales, políticas, profesionales y sociales, que ofrecen hoy las instituciones para que los servicios públicos cumplan con el cometido encomendado por las leyes y la sociedad, sabemos que estos parámetros normativos y organizativos no son suficiente garantía de justicia y eficacia.

Realizamos generalmente "diagnósticos administrativos" desde el número y características de los recursos con los que contamos, e incluso nos podemos adentrar en "diagnósticos estratégicos e ideológicos", como análisis de los poderes presentes en el funcionamiento de nuestras organizaciones, pero nos cuesta entrar en el tejido de relaciones socioafectivas que están a la base

de cualquier proceso humano, potenciando o dificultando proyectos y procesos eficaces.

Para ser capaces de ver más allá de lo aparente, lo impuesto y lo establecido, muchas veces tan sutilmente que no somos conscientes de ello, y en muchas ocasiones expresando con nuestras palabras un discurso que decimos progresista, necesitamos poseer un nivel considerable de lo que el mismo A. Giddens (1991, 1997) llama "la confianza básica". La define como la "confianza en la continuidad de los otros y del mundo objetivo, derivada de la experiencia infantil temprana", y relaciona esta "confianza básica" con lo que llama "el proyecto reflexivo del yo", que supone "la reconstrucción de la autoidentidad". Esta posición abierta y creativa de autoconocimiento nos facilita la elección de nuevos estilos de vida, opciones vitales que nos llevarían a lo que el mismo Giddens llama "políticas vitales", que define como "compromisos radicales que van en busca de incrementar las posibilidades para una vida plena y satisfactoria para todos" o como "política de la realización del yo en las circunstancias de la dialéctica de lo local y lo mundial y de la aparición de los sistemas internamente referenciales de la modernidad" (A. Giddens 1991,1997)

Esta "confianza básica", indicador esencial de la madurez personal y afectiva con la que afrontamos la vida y sus incertidumbres, tiene mucho que ver con la realidad de habernos sentido queridos incondicionalmente y equilibradamente por nuestros padres y primeros cuidadores, tema que muchas veces no nos atrevemos a abordar, y que en caso de dificultad tendríamos que reconstruir a lo largo de la

vida. Nos asusta entrar dentro de nosotros a explorar el estado de nuestras seguridades más profundas. Y es precisamente esta situación, de falta de equilibrio y madurez socioafectiva, la que está a la base de cualquier proceso humano, y dificulta el avance coherente de nuestras organizaciones y la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y la misión encomendada.

Se que este planteamiento será recibido con rechazo por muchas personas, el mismo rechazo consciente o inconsciente que vivimos, para abrirnos a una comprensión más amplia de los hechos y la realidad, que integre lo intrapersonal y lo Interpersonal, lo profesional y lo organizativo, lo micro y lo macro, lo global y lo local. Nos cuesta descubrir la necesidad de las miradas múltiples, de la mirada bipolar que recoge la del "interno" y la del "entorno", la de lo "objetivo" y la de lo "subjetivo", la de lo cuantitativo al lado de lo cualitativo en los proyectos personales e institucionales. Es mucho más fácil mirar fuera que dentro, y por ello nos cuesta extraer consecuencias concretas y operativas que tendrían que llevarnos a cambiar muchos de nuestros hábitos y rutinas cotidianas, planteando de otra manera el funcionamiento de nuestra vida personal y profesional.

Esto puede suceder porque también solemos ver los cambios desde la perspectiva del "todo o nada". El "avance integrador" (González Araña 1995) plantea, el reconocimiento de los límites, ir dando pequeños pasos, ir generando proyectos de alcance limitado, crear redes de microproyectos dentro y fuera de las organizaciones sin perder de vista el

horizonte de nuestro compromiso cotidiano y nuestra utopía más profunda.

Desde la desconfianza en sus diferentes vertientes: personal y colectiva, profesional e institucional, no es posible construir instituciones eficaces. La confianza supone amor y compromiso, y el amor de dentro trasciende hacia afuera. Por ello nuestras instituciones sin confianzas básicas poco pueden mostrar su amor y su coherencia y por tanto ser esencialmente eficaces.

### **Una propuesta integradora: Desarrollo socioafectivo, acción social y acción política**

Estas reflexiones muchas de ellas vivenciadas y también compartidas con muchas personas en distintos espacios de participación y encuentro, me llevan a resaltar el valor educativo y operativo de la articulación "inteligente" de los procesos y de los proyectos. La mirada al proceso es una mirada serena al camino, a la orientación que le damos a cada paso, al valor y al disfrute de cada momento en sí mismo; y la mirada al proyecto es conectar el camino con cada una de sus etapas, con la meta final, con la "utopía posible" (Marco Marchioni 1995).

### **Procesos y proyectos. Público y Privado. El "Avance integrador"**

Por todo ello, sabiendo que la cultura dominante impone el valor de los resultados al valor de los procesos, nuestra propuesta se propone integrar procesos y

proyectos, cuidando mucho de que el fin no justifique a los medios, y sobre todo desarrollando estrategias participativas y educativas de lo que llamamos proyectos de "avance integrador".

El avance integrador, que desde una perspectiva amplia se sitúa en una integración armoniosa de los valores de la Justicia, la Eficacia y la Solidaridad, se concreta en pasos, experiencias y proyectos concretos, con una visión no dogmática de la realidad. Se trata de trabajar avances, limitados por reales, de la integración de las polaridades, así como de la integración de escenarios: Estado, Mercado y Mundos Vitales; y de la integración de los actores: políticos, técnicos y ciudadanos. (Doc. Nº 1 MISI 2000. M<sup>a</sup> Luisa Blanco). Este enfoque que trabajamos en Canarias desde la "intervención Social Integral" (ISI 1999-2000), y desde la "Gestión Integrada de Políticas Sociales" (GIPS 1992-1996), se desarrolla con un modelo y un método psicopedagógico y social, y supone integrar el desarrollo afectivo, la acción social y la acción política.

Se parte del respeto y valoración de las singularidades personales y colectivas, de sus ritmos y procesos diversos de realidad y crecimiento. Se trata de recuperar el valor de lo cotidiano, y de las intervenciones eficaces, cálidas y amorosas, en el día a día, que reconocen el valor de cada paso del camino en sí mismo y no solo el valor final de los logros obtenidos.

Esta concepción que integra procesos y proyectos, profesión y vida, se sitúa en el marco de tres desafíos complementarios: "el desafío político": de garantizar los derechos

ciudadanos y la redistribución de la riqueza para todos; "el desafío profesional": de garantizar un desarrollo humano desde la gente, facilitando la descodificación de las necesidades desde la proximidad, y constituyéndonos en mediadores y canalizadores de las necesidades "sentidas" y de las preocupaciones integradas; y el "desafío social": de trabajar con la gente para profundizar y repensar la participación de la población en las organizaciones sociales, ampliando los espacios de implicación ciudadana y ámbitos de interés general.

Se trata de garantizar los derechos humanos para todos, de responder a las necesidades humanas y avanzar hacia los que se van configurando como nuevas respuestas y nuevos derechos sociales: El derecho a la paz, el derecho a la solidaridad y "El derecho a la ternura" (Luis Carlos Restrepo. 1999). En este sentido nos cuesta avanzar en la mirada que integra y relaciona por su inseparabilidad lo público y lo privado, este mismo autor expresa "pensar dentro de la lógica excluyente de lo público y lo privado es colocarnos en una perspectiva que desconoce la dimensión fundante de lo afectivo, como si la acción política nada tuviera que ver con las relaciones de poder que se establecen en la intimidad. Es hora de superar un planteamiento sobre los derechos humanos enunciado desde la juridicidad visible de los macrodiscursos ordenadores del Estado y nación, marco expositivo que no deja ningún espacio para abordar, en su carácter de conflictos actuales de poder, aspectos hasta ahora relegados a la sombra de la dinámica familiar y la vida privada".



Por ello nos es más fácil ver las carencias y dificultades cuando pensamos en nuestros "clientes", en las personas a las que nos debemos. Nos cuesta mucho más la autocrítica, personal, profesional e institucional. Nos cuesta repensar "lo humano" de nuestro trabajo y de nuestras instituciones y transformar humanizándolas las prácticas profesionales, políticas y sociales. Recuperar realmente lo humano, es colocar en el centro de la acción profesional, social y política a las personas y no al revés. Seguramente supone un concepto diferente de la eficacia, vista como el cumplimiento adecuado de los objetivos, pero de unos objetivos que priorizan otros valores, interpretando los resultados de las actuaciones desde la perspectiva del "Desarrollo a Escala Humana". Manfred Max A. Neeff (1994) lo define como "la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado".

### Eficacia Institucional y "experienciación". Procesos educativos, saber-hacer socioafectivo y coherencia ética

A medida que trabajamos, desde nuestra experiencia en Canarias, la "Gestión Integrada de Políticas Sociales" (GIPS 1992-1996) y la "Intervención Social Integral" (ISI 1998-2000), desde lo educativo y lo

social, confrontado día a día con más de un centenar de proyectos y realizaciones en distintas organizaciones públicas y privadas, llegamos a la conclusión de que la integración de actores y escenarios se puede comprender desde la mente, y esto supone un desarrollo intelectual interesante, pero solo si experimentamos el "avance integrador", atreviéndonos a vivirlo y de algún modo a compartirlo, podremos facilitar realmente los cambios y transformaciones personales, institucionales y sociales que necesitamos. Esto nos lleva inmediatamente a consecuencias educativas que nos hacen revisar lo adecuado de nuestros modelos docentes, en este caso queremos resaltar el de los espacios universitarios y de formación continua. De nuevo la cultura dominante hace sus jugarretas, y muchas veces "compramos" créditos, títulos y diplomas sin aprehender e integrar saber, experiencia y vida. Los docentes por otro lado necesitamos vender formación empaquetada y acartonada que nada tiene que ver con procesos de construcción educativa y creativa sino con mecanismos de "inseguridad" y como consecuencia rigidez.

#### notas

\* Se que es difícil aprehender lo que esto supone, y me viene a la mente la vieja y famosa taxonomía de objetivos educativos de Bloom, que utilizábamos como referente para el proyecto educativo de la Escuela de Trabajo Social de Las Palmas, allá por los años 1980-85, que integraba al trabajo con las aptitudes y conocimientos al trabajo con las actitudes: crítica, constructiva y empática. Esta visión en clave institucional, supone trabajar la coherencia interna y externa entre: los objetivos, los recursos (humanos y financieros) y la metodología. Es evidente que los valores que están a la base de los objetivos van a orientar la dirección de nuestras intervenciones.

Como ejemplo de que el marco normativo no es suficiente, podemos encontrar este trabajo integrador de aptitudes, actitudes y habilidades sociales en la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo), pero todos sabemos la dificultad para llevarla con eficacia y coherencia a la práctica. Estas dificultades tienen también mucho que ver con condiciones estructurales y organizativas, pero correlacionan sin duda con el desarrollo socioafectivo de los responsables educativos y de los propios educadores, sus confianzas básicas, y la dificultad para integrar lo público y lo privado. Existen dificultades para elaborar y trabajar en proyectos de centro integradores, creativos e innovadores, que recojan las auténticas necesidades y potencialidades de maestros y alumnos, y que desarrollen procesos de autoría dentro y fuera del aula, conectando con el desarrollo comunitario y la realidad del entorno social y económico de cada centro educativo.

Trabajar desde esta perspectiva requiere visiones integradoras, y en consecuencia otras actitudes en los responsables políticos y profesionales. Fluir con “inteligencia emocional” y coherencia ética, apoyados por grupos de referencia sinceros, eludiendo lisonjas, y tampoco por presiones políticas inauténticas y/o a planteamientos partidistas. Desarrollar argumentos profesionales y proyectos debidamente fundamentados y “explicados” rigurosamente, haría perder algunos temores productivistas, permitiendo valorar y demostrar la eficacia de la organización y sus proyectos en otras claves más amplias y auténticas. De este modo potenciaríamos disposiciones institucionales para un trabajo

integrador, para un desarrollo simultáneo educativo y social, que permita conectar con la vida, con la comunidad y con el auténtico desarrollo humano.

## Modernización Institucional e inteligencia emocional

Esta de moda hablar de modernización institucional y de calidad de los servicios, pero nos seguimos encontrando con centralismos, y rigidez normativista y burocrática. Los miedos institucionales, políticos y sociales, (conectados con las desconfianzas básicas de los dirigentes y profesionales, que les generan a su vez desconfianzas hacia los otros), impiden un trabajo integrador de resultados eficaces y eficientes, unido a proyectos y procesos educativos y sociales transformadores.

Facilitar la modernización institucional conlleva valorar y recoger debidamente las experiencias, saber y singularidades de las personas y trabajadores-as y/o funcionarios-as con las que se cuenta, trabajar por la delegación de “poderes” y la organización horizontal. La moderna estructura de las organizaciones exige un trabajo reticular, policéntrico, en red, en el que favoreciendo las autonomías y la creatividad se potencian las autorías y el “orden” creativo.

Integrar la “misión” institucional y las necesidades de las personas a las que se deben (en terminología de management: de sus clientes internos y externos), exige un trabajo simultáneo de desarrollo y modernización institucional junto a

procesos de desarrollo humano y socioafectivo. Esto no se improvisa, requiere entrenamiento y “experienciación” y el acompañamiento y supervisión de expertos. Proponemos que junto a las auditorías de gestión se pudieran desarrollar auditorías sobre la creatividad y sobre el clima afectivo institucional, sin duda garantía de eficacia en nuestras instituciones públicas y privadas.

Los expertos en Gobernabilidad y Desarrollo (PNUD 2000) expresan que cada vez más las organizaciones se achatan. Esto es que hay más horizontalidad, más autorías y autonomías. La labor de los políticos-as y gestores con visión y madurez les conduce a delegar y a potenciar los diferentes proyectos profesionales y sociales, dando confianza y apoyo, sin hacer dejación de sus tareas de liderazgo y control democrático.

### **El rapto cultural a la creatividad integradora y solidaria. ¿Un nuevo estilo de profesión? ¿un nuevo estilo de vida? ¿Una contracultura?**

El rapto institucional, profesional y personal que podemos vivir nos encarrila por unas vías, que tienen que ver con conceptos como: Ingeniería social, management, globalización económica, productividad, tecnocracia, burocracia, individualismo, consumismo etc. Es necesario Buscar nuevos espacios para desarrollar una mirada crítica que tenga como referente el Desarrollo Humano

Integral y la protección de la Naturaleza, y no solo intereses individualistas, económicos, partidarios, e institucionales inauténticos, que tienden a su conservación y poder por encima de las personas y del medio ambiente.

Romper con estos moldes cognitivos dominantes no es nada fácil, y supone realizar un trabajo de reflexión personal y colectiva que nos permita desvestirnos de fachadas inauténticas. Como expresa Giddens (1997) facilitar la “construcción reflexiva del yo”, para trabajar la integralidad personal (mente, emociones y cuerpo), nuestro proyecto vital singular, y recuperar las lagunas habidas en nuestro proceso educativo y socializador, que nos han podido dificultar esa confianza básica. Ello nos dará la oportunidad de afrontar nuestras lagunas y miedos, permitiéndonos fluir mejor con nosotros mismos y con los otros, favoreciendo nuestras propias opciones, nuestro bienestar personal, inseparable del bienestar institucional y social.

Este camino no lo podemos recorrer solos, supone poder compartir con otros de manera integral y auténtica lo que vivimos, y no solo desde la mente. Se trata de construir y recrear nuevos “espacios comunitarios” donde nuestras dudas, nuestros sentimientos y nuestra verdad puedan expresarse, acogerse, y por tanto recuperarse en nuevas claves constructivas. Darnos tiempo para escucharnos, compartir historias, crear historia, soñar juntos y compartir nuevos proyectos que construyan vida para todos.

La creatividad y la fecundidad solo son posibles desde el encuentro y el intercambio

sincero con uno mismo y con los otros. Conocerse y quererse de verdad, es permitirse llegar al ser genuino, y no quedarse solo en el hacer y el tener, que ocultan en nuestra sociedad las auténticas esencias de los seres humanos. Necesitamos otros referentes y otros espacios contraculturales, donde se facilite el encuentro sin fachadas formales e institucionales. Que las verdades públicas y privadas fluyan en nuevos espacios y en los espejos sinceros de los otros (para lo cual hay que crear condiciones), facilita la autocrítica, individual y colectiva y el camino de la coherencia.

El juego del poder impide la autenticidad. Se fingen situaciones por intereses egoístas y partidarios cediendo ante presiones incoherentes, y las necesidades afectivas inmaduras nos hacen vulnerables a los lisonjeos de personas que han sabido comprobar la eficacia de sus artimañas aduladoras.

Reivindicamos un nuevo estilo de profesión y vida, que recupere la "naturaleza" humana de nuestras relaciones, que incorpore nuestros pensamientos, nuestros sentimientos y nuestros cuerpos, de manera armoniosa, a un entorno ecológico y cuidado. Como plantea Ricardo Hill (1992) "lo social natural" responde a nuevos paradigmas integradores en el Trabajo Social que integren "la practica vivenciada por sus diferentes actores".

Los profesionales y los funcionarios olvidamos muchas veces lo que hay de arte y creación en nuestro trabajo y en nuestras vidas. Nos quedamos muchas veces en el esfuerzo de "cumplir por cumplir" sin darle una orientación vital y "erótica" a lo que

hacemos, que significa conectar con nuestra energía más profunda, con nuestro ser en realización, con los otros, con la naturaleza, con la vida. Sentir en cada instante que estamos en función de nuestros propios objetivos y de nuestras propias necesidades, que son inseparables de las de los otros, de las organizaciones de las que formamos parte, y del bienestar de nuestro mundo, hoy más que nunca interconectado.

Por todo ello hay que dotarse de poder. Y no es solo el poder formal que otorgan los cargos y las instituciones, sino que es el poder personal de mayor conciencia del si mismo, y es el poder de la unión entre los seres humanos que defienden la justicia y la solidaridad.

Generar proyectos institucionales y sociales eficaces y amorosos, que den respuesta a las causas de los excluidos y de los peor situados, es dar respuesta a nuestra propia causa. Es el poder de la comunicación, que hoy debe integrar las nuevas tecnologías, es el poder del encuentro organizado, es el poder de las redes.

Trabajar la intercomunicación y el conocimiento se puede realizar hoy desde dos perspectivas esenciales: Cuando lo hacemos por hobby, por diversión, o porque no queda más remedio; o cuando se realiza desde el compromiso con un proyecto social solidario y necesariamente eficaz. Esta forma de retomar los encuentros, los intercambios y las redes, con el apoyo de las modernas tecnologías, facilita la cultura hacia una nueva globalización. Estas tendencias, emergentes ya en muchos lugares, se han expresado de una forma más clara en el foro de "Porto

Alegre” donde denunciando los problemas de la globalización económica, se está trabajando en una cultura integradora de lo que podríamos llamar la “Mundialización Solidaria y Justa”, lo que Joaquín García Roca (1998) llama “la contracultura de la solidaridad”.

Pudiera parecer que al plantear el trabajo con las emociones en la cercanía, entrásemos en un ombliguismo y neoconservadurismo alienante que olvida los contextos políticos, sociales y económicos que inciden en cualquier realidad. Nuestra propuesta no solo se realiza consciente de las interdependencias, sino que parte del convencimiento de que es imposible cambiar el mundo si no se está trabajando simultáneamente en el cambio de lo que está mas cerca, que somos nosotros mismos y las organizaciones en las que trabajamos. Esta cultura integradora propone un estilo de vida que no escinda lo público y lo privado, lo personal y lo profesional, lo político y lo social. Esta propuesta supone avanzar uniendo manos, esfuerzos y proyectos que integren sin dogmatismos la cultura y los valores de un trabajo social transdisciplinar y transpersonal.

### El Trabajo Social y el Desarrollo Humano en las nuevas condiciones

Todos sabemos el ritmo vertiginoso con que las condiciones de nuestro mundo evolucionan, al mismo tiempo que se extreman las diferencias y las contradicciones. Conflictos bélicos,

globalización económica, nuevas tecnologías de la comunicación, junto a mayores bolsas de pobreza y exclusión social. Estas realidades coexisten y son causa y consecuencia de los valores, la cultura y la ética.

Por tanto un Trabajo Social comprometido con el Desarrollo Humano, entendiendo este como respuesta coherente a las auténticas necesidades humanas y por tanto facilitando satisfactores sinérgicos que “son aquellos que por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades” (Manfred A. Max Neef 1993,1998), debe realizar una autocrítica que le permita comprender hasta que punto ha perdido los valores de sus conquistas históricas: educador en la relación sujeto a sujeto, agente de cambio, movilizador, etc., para ceder terreno a otras conquistas también necesarias como: gestor de servicios y prestaciones, y experto en recursos sociales.

El reto que se nos presenta es la integración de nuestras conquistas profesionales, sin renunciar a ninguna de ellas y sin dejarnos colonizar por una única perspectiva, en un nuevo estilo de profesión que se posicione con realismo ante las nuevas condiciones culturales y sociales, y sobre todo que mire de frente a las necesidades humanas, sintiéndonos parte del problema y parte de la solución.

Esto nos exige repensar nuestra historia y recuperar valores presentes en nuestra profesión con nuevas claves. Integrar hoy los valores de la Justicia, la eficacia y la solidaridad pasa por recuperar a los sujetos,

pero no solo los sujetos con los que trabajamos, sino recuperarnos a nosotros mismos. Recuperarnos como personas, que desarrollamos un trabajo humano a la par que eficaz en las actuales condiciones, supone un trabajo hacia adentro y hacia fuera, con el "interno" y el "entorno" personal, institucional y social.

Esto significa que no se pueden dejar al azar los procesos socioafectivos, que junto a los organizativos, administrativos y socioeconómicos forman parte de las posibilidades reales y profundas de transformación personal, institucional y social. Estos procesos son inseparables y su abordaje integrado supone no solo garantías de justicia y solidaridad, sino también de eficacia, que suele ser la principal demanda institucional.

Todo esto significa crear espacios reflexivos y darle otra orientación a los espacios formativos. Organizar recursos integradores que acompañen a los que acompañan: grupos de autoformación, nuevos espacios comunitarios y educativos (personales, profesionales, sociales y políticos); Potenciar las supervisiones, altervisiones, procesos de desarrollo personal, espacios para el intercambio de experiencias, encuentros terapéuticos, espacios creativos y de comunicación de diversa índole.

Se habla de la nueva economía ligada a la globalización y las nuevas tecnologías. Se habla de la importancia de la gestión del conocimiento para generar más conocimiento que a su vez incide en el desarrollo. El Trabajo Social no puede estar al margen de estos fenómenos mundiales, y tiene que integrar estos referentes, pero no

de una manera acrítica dejándose llevar por las tendencias de la cultura actual.

El Trabajo Social en estas claves, debe recentrarse en el Desarrollo Humano de una manera integral e integradora. Debe mirar los árboles y el bosque para recuperar la dimensión subjetiva sin perder la visión global. Supone avanzar en la integración de la ciencia, la técnica y el arte al servicio de la sociedad, descubriendo nuevos paradigmas transformadores. Esto exigiría un trabajo de actualización y reconceptualización profesional, pero sobre todo a partir del intercambio de experiencias y proyectos vivos y reales, en los que sin perder el rigor científico, desde una perspectiva creativa y abierta, se incorporen las modernas tecnologías de la información y la comunicación, respetando y potenciando la construcción intersubjetiva y transdisciplinar.

Ese Nuevo Trabajo Social integrador, debe partir de una evaluación y autocrítica de nuestras prácticas profesionales, situándolas en los procesos "internos" y "externos" que las acompañan. Es necesario unir sin confundir el trabajo político del trabajo profesional. Es necesario trabajar para dar continuidad a los proyectos sociales solidarios y comprometidos con la justicia, esté quien esté en el poder, sin dejar de lado la responsabilidad ciudadana y el compromiso ético y político. Facilitar una nueva gestión de los procesos transformadores individuales y sociales, supone recuperar la vertiente humana del trabajo social, sintiendo que las respuestas eficaces están unidas al cuidado de los afectos y a la creatividad.

### Bibliografía

BLANCO ROCA, M<sup>a</sup> LUISA: La Intervención Social Integral. Documento de Trabajo nº 1 del curso "Master en Intervención Social Integral" (MISI 2000). Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias 1999-2000.

BORJA Y CASTELL (JORDI Y MANUEL): "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información" Santillana, S.A. Taurus, 1997. Madrid

DE LA RED VEGA, NATIVIDAD: "Aproximaciones al Trabajo Social" Consejo General de Colegios oficiales de diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. S. XXI de España Editores S.S. 1993.

DE LA RED VEGA, NATIVIDAD: "La Intervención Integral en Municipios menores de 20.000 habitantes". Junta de Castilla y León. 1996.

ETZIONI, AMITAI: "La Sociedad Activa". Biblioteca de Ciencias Sociales Aguilar. Edición original New York, 1968. 1<sup>a</sup> Edición, Madrid 1980.

ETZIONI, AMITAI: "La nueva regla de oro. Comunidad y Moralidad en una sociedad democrática" Paidós Estado y Sociedad. Barcelona 1999.

FREIRE, PAULO: "La Naturaleza Política de la Educación. Cultura, Poder y Liberación". Temas de Educación Paidós. Ministerio de Educación y Ciencia; Editorial Paidós. Edición Original Massachusetts 1985. 1<sup>a</sup> Edición Madrid-Barcelona 1990.

GARCÍA ROCA, JOAQUÍN: "Exclusión Social y contracultura de la Solidaridad" Ediciones HOAC Madrid. 1998.

GARCÍA ROCA, JOAQUÍN, GONZÁLEZ ARAÑA E. Y OTROS: "La Gestión Integrada. Nuevas fronteras de las Políticas Sociales. Una experiencia desde Canarias". Edit. BENCHOMO. Tenerife 1995.

GIDDENS. ANTHONI: "Modernidad e Identidad del Yo". Edit Península. Barcelona 1997.

GONZÁLEZ ARAÑA, ENRIQUE: "El Límite y la GIPS". Documento de trabajo. Fuente: ICAIDES, Curso "Experto en Gestión Integrada de Políticas Sociales" GIPS II, 1993-1994. Las Palmas de Gran Canaria.

HILL, RICARDO: "Nuevos Paradigmas en Trabajo Social". Edit Siglo XXI. Madrid 1992.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, PEDRO: "Construyendo el Constructivismo. Criterios para su fundamentación y su aplicación instruccional". Universidad de La Laguna. II Seminario sobre Constructivismo y Educación. Puerto de la Cruz Noviembre 1994. Fotocopiado.

LÓPEZ DE CEBALLOS, PALOMA: "Un Método para la Investigación Acción Participativa". Editorial Popular, S.A. Madrid 1989.

MARCHIONI, MARCO: "La Utopía Posible. La Intervención Comunitaria en las Nuevas Condiciones". Editorial Benchomo, 1995. Santa Cruz de Tenerife.

MARCHIONI, MARCO: "Comunidad, Participación y Desarrollo. Teoría y Metodología de la Intervención Comunitaria". Editorial Popular. 1999. Madrid.

MAX-NEEF, MANFRED: "Desarrollo a Escala Humana" Icaria Editorial, Barcelona. 1994, 1998.

MONCLUS, ANTONIO: "Pedagogía de la Contradicción: Paulo Freire. Nuevos Planteamientos en Educación de Adultos". Editorial Anthropos, Barcelona 1988.

MONNIER, ERIC: "Objetivos y Destinatarios de las Evaluaciones". Laboratoire CEOPS. Ecole National des Travaux Publics de L'état. Documentación Administrativa, nº 224-225, Octubre 1990 - Marzo 1991. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

MORIN, EDGAR: "Mis demonios". Edit. Kairós, Barcelona 1995.

PAYNE, MALCOLM: "Teorías contemporáneas del trabajo social". Ediciones Paidós Iberica. 1<sup>a</sup> ed. Barcelona 1995.

PORLAN RAFAEL: "Constructivismo y Escuela". Colección Investigación y Enseñanza. Editora Diada. Sevilla. 1993.

RESTREPO, LUIS CARLOS: "El derecho a la Ternura" Edit: Nexos. Península. Barcelona 1997.

SOLDEVILLA PEREZ, CARLOS: "Estilo de Vida. Hacia una teoría psicosocial de la acción". Edit. Entinema. Madrid. 1998

SUBIRATS, JOAN: "La Administración Pública como Problema, el Análisis de Políticas Públicas como Propuesta". Documentación Administrativa, nº 224-225, Octubre 1990 - Marzo 1991. Ministerio de Administraciones Públicas - Madrid.

TESTA, MARIO: *"Planificación Estratégica en el Sector Salud"*. Documento no publicado. Fuente: ICAIDES, Curso GIPS II 1993-1994. Las Palmas de Gran Canaria.

WILBER, KEN: *"Sexo, ecología espiritualidad. El alma de la evolución"*. Gaia Ediciones. Madrid 1996.

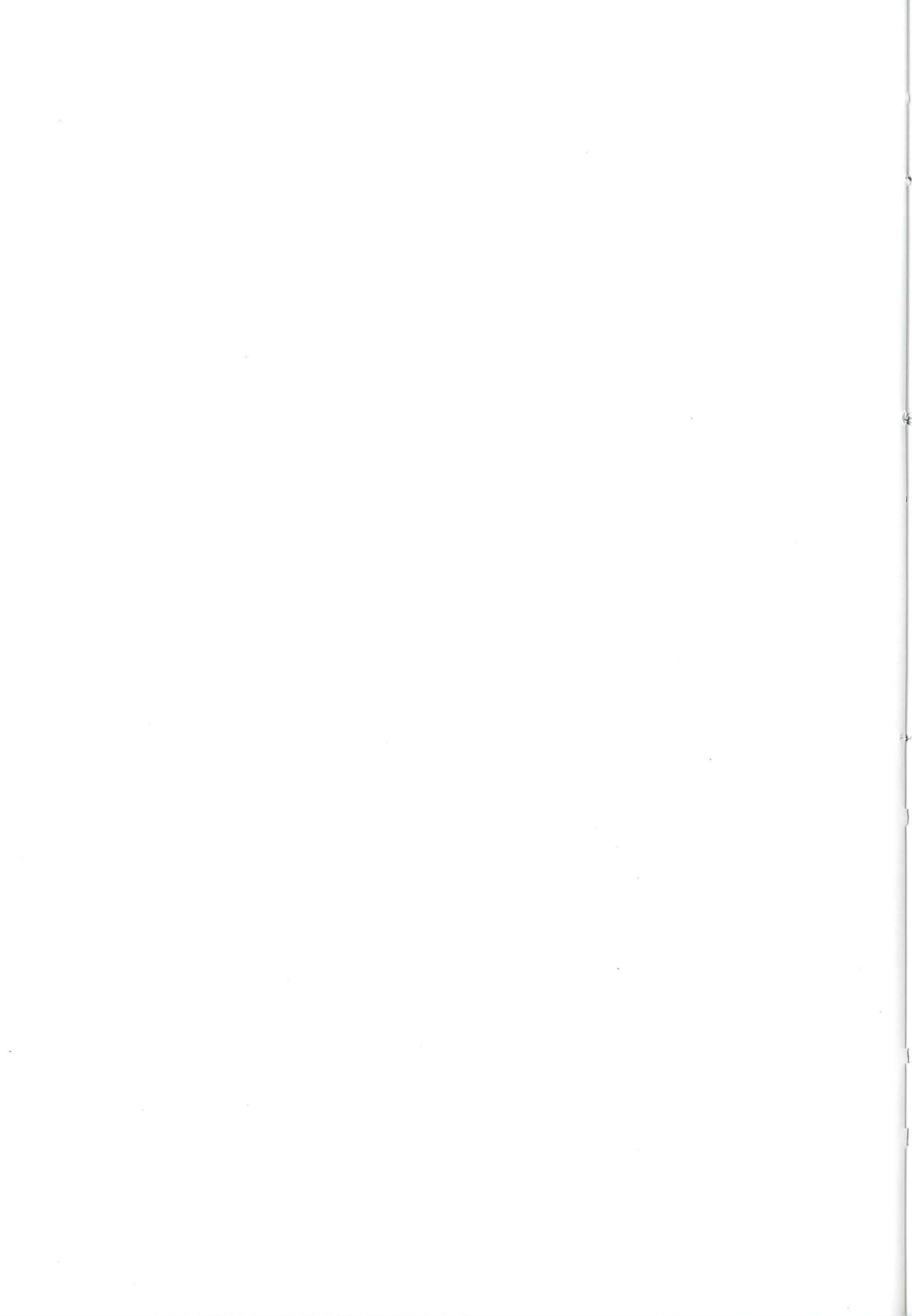
VILA ALBAREDA, RAMÓN; TRAVIESO ROMERO, MARINA: *"Nacidos de la Tierra. Sexualidad, origen del ser humano"*. Hogar del Libro, S.A. Barcelona, Febrero 1991.





**Sección  
libre**





# La política sanitaria como elemento de identidad del Estado de Bienestar Español

Alfredo Hidalgo Lavié. Doctor en Ciencias Políticas. Profesor de la EUTS en Jerez.

## Introducción justificativa

Varias son las argumentaciones que se podrían esgrimir para justificar este ámbito de la política del welfare del Estado español frente a los otros campos que son también escenarios innegables de un modelo de organización política que permite, facilita y persigue el bienestar social del conjunto de la población. Algunas de estas argumentaciones constituyen auténticas razones de peso suficientes para justificar la necesidad y la dimensión positiva del sector público, tales como la garantía de la no discriminación y segmentación social, la imposición *positiva* de la universalidad y la creación de puestos de trabajo y generación de riqueza nacional que convierte a la política sanitaria en un útil instrumento político de dimensiones muy amplias. Ciertamente, estas argumentaciones aludidas poseen unos efectos perfectamente generalizables a otros sistemas de bienestar, tales como la política educativa o los servicios sociales.

Sin embargo, seré aún, si cabe, mucho más preciso y explícito en estas argumentaciones y por consiguiente expondré brevemente las razones que, a mi modo de entender, explican mi elección personal de este sector.

En primer lugar, es por todos compartido que el Sistema Nacional de Salud de nuestro Estado ofrece los mejores servicios de atención y cuidado a la sociedad española, muy por encima a los sistemas educativo y de servicios sociales<sup>1</sup>. Ha sido y continúa

siendo un referente ineludible que viene colocando al Estado Español entre los primeros puestos de los países desarrollados, particularmente en cuanto a la esperanza de vida<sup>2</sup>.

En segundo lugar, de todas las preocupaciones ciudadanas es la primera de todas las imaginables en cualquier sociedad. La atención a la salud es, dicho de otro modo, la mayor de las inquietudes que los ciudadanos de cualquier Estado convierten en demanda política delicada, que no permite a las fuerzas políticas en lanza y en plenas campañas electorales maniobras rocambolescas, estrambóticas o *radicales*. Incluso las propuestas más adulzoradas se exponen a sobresaltos de penalización por parte del electorado si éste sospecha la disminución o la amplitud de dificultades para acceder a sus servicios sanitarios.

Por último, y en tercer lugar, y sobre todo, el panorama demográfico español que ha experimentado una profunda conmoción en

### notas

1. La política de promoción de viviendas públicas, siendo una necesidad social perentoria, es prácticamente inexistente en nuestra sociedad, sobre todo si la contrastamos con las ofertas públicas de los países de nuestro entorno occidental.

2. Según un Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), hecho público el 20 de junio de 2000, nuestro sistema de salud ocupa el séptimo lugar del mundo. Para elaborar esta clasificación se han tenido en cuenta: el nivel de salud general de la población (1), es decir, la esperanza de vida; la existencia de diferencias en la salud entre los habitantes del país (2); el grado general de *reactividad* (esto es, la satisfacción de los enfermos respecto al funcionamiento del sistema (3)); el reparto de esta *reactividad* entre las diversas capas de la población (4) y la distribución de la carga del costo de la financiación del sistema entre los ciudadanos (5).

## La política sanitaria como elemento de identidad del Estado de Bienestar Español

la estructura piramidal en los últimos años. El notable descenso de la fecundidad unido a la elevada esperanza de vida de nuestros mayores ha colocado en uno de los primeros puestos del debate político el cuestionamiento de la viabilidad financiera del sistema público de pensiones, por un lado, y el incremento considerable, y alarmante, del gasto sanitario<sup>3</sup> en cuanto a atenciones indispensables ofertadas a la Tercera Edad. De ahí que desde los servicios sociales, uno de sus más destacados especialistas, haya enarbolado la premisa de *estructurar con la máxima urgencia, teórica, metodológica y administrativamente un modelo sociosanitario capaz de hacer frente al problema de la dependencia (futura exclusión) desde el ámbito local y comunitario. El modelo sociosanitario tiene que sentar sus bases en el paradigma heurístico y en un modelo ecológico de servicios sociales, creando las condiciones para que una parte importante de las demandas que ahora son tratadas desde el sistema hospitalario sean transferidas al ámbito comunitario...<sup>4</sup>.*

### La configuración del Sistema Nacional de Salud

Nuestro Sistema de Salud procede de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social originada en los años sesenta como consecuencia, entre otros, de los relevantes cambios económicos, demográficos, sociales y de apertura hacia el exterior del anterior régimen político. Curiosamente, una de las señas de identidad más ilustrativas del modelo establecido entonces fue *la burocratización de los servicios médicos ambulatorios (que) se asemejan a los que*

*desarrollaron los países del bloque soviético, de tipo encuadramiento social y profesional<sup>5</sup>.* Asimismo, fue un modelo edificado sobre las bases de atención a los más desfavorecidos, no reconociéndose a personas individuales, sino a la unidad familiar y que acabó creando de nueva planta su propia red pública en su totalidad.

Con la recuperación de la democracia, los diferentes gobiernos adoptaron medidas importantes de cambio que llegan hasta hoy configurando el modelo sanitario tal y como los conocemos en la actualidad.

Así, en 1978, por ejemplo, se creó el Instituto Nacional de Salud desde el que se procedió a una profunda reordenación y reestructuración administrativa, pasando a formar parte del INSALUD desde entonces el Instituto Nacional de Previsión como legado del régimen franquista, sometiéndose a los cambios administrativos que en aquel momento se estimaron pertinentes. De este modo, se configuró el aparato nuevo burocrático de la Seguridad Social en su total dimensión:

- a) El INSALUD, que desempeña la asistencia sanitaria.
- b) El INSS o Instituto Nacional de la Seguridad Social, desde el que se realizan las prestaciones económicas y el conglomerado de pensiones.
- c) El INSERSO o Instituto Nacional de Servicios Sociales, hoy IMSERSO.
- d) La Tesorería General de la Seguridad Social, cuyas funciones son perfectamente deducibles de la denominación de este organismo.
- e) Y, por último, la creación del Ministerio de Sanidad.

Con el proceso de edificación del Estado de las Autonomías, el Sistema Nacional de Salud experimentó un cambio importante que afectó, indudablemente, a la naturaleza del modelo. A partir de 1981, se inició el proceso de transferencias, siendo Cataluña la primera Comunidad Autónoma en adquirir la competencia sanitaria<sup>6</sup>. Muchas son las opiniones que consideran que estas transferencias respondían más a cuestiones puramente políticas que a razones de índole de eficacia en materia de salud. Pero sea como fuere, lo cierto es que la descentralización ha contribuido a resolver, en mi opinión, algunos de los deberes propios de la atención sanitaria, tales como su proximidad al usuario, tal y como acontece en materia de servicios sociales, si bien el panorama estatal resultante dibuja un mosaico de situaciones diversas que atenta contra la igualdad de tratamiento desde una perspectiva global. Sobre este punto, estimo oportunas las palabras de Javier Rey, según el cual *en relación con las desigualdades (en salud; en dotación de recursos sanitarios por territorios, y el acceso de la población a ellos; en gasto sanitario per cápita)...el proceso descentralizador sanitario no parece haber hecho disminuir las desigualdades en muchos casos, y aunque las tendencias generales llevan a la mejora de los parámetros de salud, a la mejor dotación de recursos sanitarios y al aumento del gasto son un patrón común para todas las CCAA, puede ocurrir que se continúen produciendo de manera desigual*<sup>7</sup>.

Finalmente, debida referencia exige la aprobación de la Ley General de Sanidad de 1986 que ha desarrollado la ampliación de la cobertura universal en cumplimiento del precepto constitucional que establece el *derecho a la protección de la salud*, así como

la competencia de *los poderes públicos (a) organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios*<sup>8</sup>.

### El modelo sanitario español en el marco de las tipologías: características

Nuestro modelo sanitario ha experimentado un cambio sumamente importante en su esencia tras la entrada en vigor en 1986 de la Ley General de Sanidad que, como se ha comentado anteriormente, ha permitido garantizar *de facto*, aunque no de derecho, la universalidad de sus prestaciones y servicios. Así pues, hemos pasado de un modelo continental, Bismarckiano, sujeto a las cotizaciones de los trabajadores como fuente de financiación, al sistema de los

#### notas

3. Según fuentes del Ministerio de Sanidad, la factura farmacéutica se situó en el año 2000 en los 1'1 billones de pesetas, un 7'5% (78.000 millones) más que en 1999.
4. Jorge Garcés Ferrer (2000), *La nueva sostenibilidad social*, Ariel Sociología, Barcelona, p.139.
5. José Manuel Freire, "Problemas y reformas en la sanidad española: una aproximación crítica", en Antoni Castells y Núria Bosch (Dirs.) (1998), *El futuro del Estado del Bienestar*, Civitas, Madrid, p.232.
6. Andalucía en 1984, Valencia y País Vasco en 1988, Navarra y Galicia en 1990, Canarias en 1992.
7. Javier Rey, "¿Es necesario un nuevo modelo para el sistema nacional de salud?", en *Temas para el Debate*, nº55, Junio de 1999, p. 36.
8. Artículo 43.1 y 43.2 de la C.E.

Servicios Nacionales de Salud, para los que el modelo nórdico representa el mejor ejemplo ilustrativo, los cuales se caracterizan por *su financiación por impuestos, la cobertura universal vinculada a la condición de ciudadanía (extensible a los ciudadanos extranjeros en tanto residan en el país correspondiente) y su provisión a través de medios públicos y propios del mismo Servicio Nacional de Salud...*<sup>9</sup>.

En nuestro caso, estos tres rasgos fundamentales que encuadran al sistema español en el seno de este modelo, con el matiz importante de que en nuestro país la cobertura universal, como ha sido comentado, no es de derecho, sino de facto, ha permitido convertirse en *el mejor de los servicios sanitarios posibles para un país que quiere ofrecer estos servicios a todos sus ciudadanos, con equidad y solidaridad, con un nivel aceptablemente alto de calidad, y a un costo razonable respecto a la riqueza nacional*<sup>10</sup>. Así pues, y muy brevemente, nuestro modelo sanitario muestra como sus cualidades o rasgos destacables: su financiación pública –desde 1990– (1); su cobertura nacional –superior al 95% y que ha incluido también, como hemos sido testigos en este último año con el polémico debate político en torno a la L.O. sobre Derechos y Libertades de los Inmigrantes en España y su inserción social, a los inmigrantes en situación irregular en nuestro país– (2); la producción y provisión pública –predominantemente– de tales servicios (3); y la gratuidad de las prestaciones ofertadas a los pacientes<sup>11</sup> (4).

No obstante, las dificultades que padece el sistema español y las insuficiencias de las que aún adolece el sistema, tales como la

desprofesionalización de la función directiva o la burocratización endémica de sus cuadros organizativos, han permitido, en un contexto internacional adverso y hostil al Estado del Bienestar en su conjunto, la introducción de medidas privatizadoras (con efectos a medio o largo plazo) que han inquietado sobremanera a la opinión pública. Con un discurso político manido, sutil y correcto en las formas se ha venido introduciendo en los medios de comunicación mensajes tales como *que cualquier servicio que es gratuito tiende a ser mal utilizado, derrochado por los ciudadanos que carecen de su coste*<sup>12</sup>, las nuevas fórmulas de gestión han comenzado a aplicarse en nuestro país, entre las cuales mención especial merece el caso de las Fundaciones Públicas Sanitarias, tanto por sus contenidos como por la forma en las que fueron aprobadas, actualmente rechazadas afortunadamente.

### **La problemática de las Fundaciones Públicas Sanitarias: ¿atentado contra el Estado del Bienestar?**

La modernización de los procesos de producción y gestión obsoletos siempre contiene, a mi entender, causas y efectos que proceden, y abrevan, de presupuestos ideológicos. Su vinculación siempre es política y pretender desvincular las propuestas de un marco ideológico determinado me parece ingenuo e inverosímil. No obstante, también estimo cierto que los *fundamentalismos* de los credos ideológicos no permiten siempre resolver problemas acuciantes y que pueden requerir de unas respuestas que no siempre casan, o

pueden casar, con las premisas a priori de una convicción ideológico-política dada.

La gestión privada, en nuestro caso, de los equipamientos sanitarios públicos exige:

a) desapasionamiento y b) un estudio profundo y consensuado.

- A) Desapasionamiento porque han sido los propios gobiernos de izquierdas quienes han debutado en la introducción de estos mecanismos, por no hablar de la fórmula de los conciertos que en el campo de los servicios sociales y en el de la educación encontramos múltiples ejemplos ilustrativos como un medio de abaratar los costes a cambio de garantizar el acceso de los ciudadanos<sup>13</sup>.
- B) Estudio profundo y consensuado porque cualquier modificación relevante sobre el modelo sanitario, que es el primer pilar del bienestar social en nuestro Estado, no puede abordarse con la alevosía y premeditación que utilizó el Partido Conservador, a espaldas de un debate político amplio y detenido, desoyendo a los agentes sociales más involucrados, a través de la desafortunada *Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 1999*.

Los argumentos a esgrimir en contra de las susodichas Fundaciones son de naturaleza diversa.

En primer lugar, no es cierto que se esté en contra de la introducción de nuevos modelos de gestión que contribuyan a dar respuesta a los problemas de organización, racionalidad, eficacia y eficiencia al aparato o maquinaria de tan importante sector público. Varios intentos aplicados en

práctica se desarrollan en la totalidad del territorio del INSALUD sin que estas iniciativas hayan generado tal oposición política, tal rechazo social por parte de ciertos sectores o agentes sociales ni tal alarma social que, en su día, ocuparon las primeras páginas de los medios de comunicación escrita. Es un hecho *tangible* que las siete Comunidades Autónomas que poseen competencias sanitarias han venido

notas

9. Javier Rey del Castillo, "Las políticas sanitarias como parte del Estado de Bienestar", en Juan Antonio Garde (Ed.) (2000), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 2000*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, p.229.

10. Un 5'8% del PIB. José Manuel Freire, "Política Sanitaria", en Juan Antonio Garde (Ed.) (1999), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*, Fundación Hogar del Empleado y Editorial Trotta, Madrid, p.439.

11. Una gratuidad que no es óbice para que se hayan incorporado fórmulas de copago en medicinas para hacer frente al elevado gasto farmacéutico (superior al 20% del total del gasto sanitario frente al 9% de Suecia, por ejemplo), si bien, como es sabido, están exentos los pensionistas.

12. Marciano Sánchez Bayle (1998), *Hacia el Estado del malestar. Neoliberalismo y política sanitaria en España*, Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid, p.23. Según este mismo autor, "en el fondo de todos estos planteamientos late una cuestión esencial, como es la mercantilización de la salud... Los efectos negativos de esta ideología son evidentes para la población porque verá depender su atención de la consideración de la rentabilidad o no de ésta y, por tanto, favorecerá la creación de segmentos de población desatendidos y para los profesionales de la salud porque deteriora sus condiciones de trabajo..." (pp.29 y 30).

13. El Informe de Abril Martorell en 1991, a instancias del Partido Socialista, recomendaba ya una financiación privada que permitía medidas fiscales de desgravación para los usuarios que escogieran una atención sanitaria privada.



desarrollando sistemas innovadores, todos los cuales comparten un común denominador: dotar de cierta autonomía de gestión a sus hospitales. Cataluña representa el ejemplo más ilustrativo ya que tras dieciocho años de ejercicio, la Generalitat ha venido aplicando un modelo de provisión mixto (el consorcio y la empresa pública) pero nunca sin salirse del marco de contratación pública<sup>14</sup>.

En segundo lugar, la situación desigual en la que se encuentran la mayoría de las CCAA, mayoría en número no en población, implicaba la imposición de un modelo sanitario sin contar con aquellas CCAA que no disponen aún de las transferencias en materia de política sanitaria, por lo que no es de extrañar que Presidentes destacados como Rodríguez Ibarra y Bono (Extremadura y Castilla la Mancha, respectivamente), emplazaran a los nacionalistas catalanes y vascos que no votasen a favor en el Senado por dicha Ley en la que no habían podido pronunciarse, argumento esgrimido posteriormente por el actual Ministro de Sanidad, Celia Villalobos, para cerrar definitivamente el asunto.

En tercer lugar, y dado que se trata de uno de los pilares centrales de nuestros sistemas de bienestar, el Gobierno del Partido Popular actuó premeditadamente sin mediar un proceso de discusión y consulta con los agentes más involucrados, cuyo hermetismo ha sido el detonante de esta alarma social. Ha sido este modo de proceder el que no satisfizo las explicaciones que en su día el titular de Sanidad expuso a la opinión pública enarbolando un consenso social y político en torno a las Fundaciones Públicas Sanitarias inexistente<sup>15</sup>.

## Conclusiones

No es de extrañar que este capítulo, en un ámbito tan delicado como es la política sanitaria, se convirtiese, junto a la Ley sobre derechos y libertades de los inmigrantes, en una parte importante y destacable de las propuestas electorales de las elecciones generales de 2000, no habiendo corrido la Ley Orgánica, desgraciadamente, la misma fortuna que el proyecto de las Fundaciones Públicas. Este acontecimiento ha venido a demostrar, una vez más, que el discurso *cuasi apocalíptico* acerca del desmantelamiento del Estado del Bienestar no posee la vehemencia constante que sus impulsos originales le conduce a plantear sobre la palestra de la opinión pública determinados planteamientos a los que la sociedad no está dispuesta a ceder a pesar de manidas retóricas empíricamente no contrastadas, tales como la insuficiencia del sector público, precisamente cuando se privatizan empresas públicas que económicamente son rentables y producen excedentes.

Nuestro Estado del Bienestar es joven y, tal vez, su juventud, su corta edad, le otorga una dimensión frecuentemente desdeñada: el vigor suficiente para no retroceder en ciertas conquistas sociales que los ciudadanos de este Estado han llegado tarde para su disfrute.

## Bibliografía

ALEMÁN BRACHO, C. Y GARCÉS FERRER, J. (Coords.) (1997), *Política Social*, Mc. Graw Hill, Madrid.

ALVARADO PÉREZ, E. (Coord.) (1998), *Retos del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa*, Tecnos, Madrid.

CASTELLS, A. Y BOSCH, N. (Dir.) (1998), *El futuro del Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid.

GARCÉS FERRER, J. (2000), *La nueva sostenibilidad social*, Ariel Sociología, Barcelona.

GARDE, JUAN ANTONIO (Ed.) (1999), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*, Fundación Hogar del Empleado y Editorial Trotta, Madrid.

GARDE, JUAN ANTONIO (Ed.) (2000), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 2000*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DEÑGADO, J.L. Y GONZÁLEZ SEARA, L. (Dir.) (1997), *Las estructuras del bienestar*.

*Derecho, economía y sociedad en España*, Civitas y Escuela Libre Editorial, Madrid.

SÁNCHEZ BAYLE, M. (1998), *Hacia el Estado del malestar. Neoliberalismo y política sanitaria en España*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

notas

14. También en Andalucía, desde 1996, se puso en funcionamiento el Plan Estratégico del Sistema Andaluz de Salud sin que esta iniciativa haya mermado el cambio jurídico de los centros ni tampoco el régimen laboral de los profesionales, siendo este último el *caballo de batalla* del enfrentamiento con las organizaciones sindicales mayoritarias.

15. El martes 8 de diciembre de 1998, en el periódico El País, José Manuel Romay Beccaria, Ministro de Sanidad y Consumo, concluía un artículo bajo el título *Fundaciones Públicas: un consenso ya alcanzado*, del modo siguiente: "(la enmienda presentada por el Partido Popular) ...se enmarca dentro del consenso parlamentario, social y profesional de descentralizar la gestión, reforzando el carácter de servicio público y propiciando la consolidación y eficiencia del sistema nacional de salud".



De interés  
**profesional**





# Trabajo Social. Licenciatura ya

**M<sup>a</sup> Luisa Fuertes Cervantes.** Coordinadora de la Revista.

Tenemos el reto de la consecución de la licenciatura en Trabajo Social y como tal reto, varias actuaciones se han puesto en marcha alrededor de la recientemente iniciada campaña “Trabajo Social. Licenciatura ya”.

Y no es que los trabajos hacia la consecución de la licenciatura hayan empezado ahora, a partir de esta campaña. No. Como bien relataba Julia García, Presidenta del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (en adelante Consejo General), en la mesa redonda celebrada el pasado día 28 de mayo en el Salón de Conferencias de la Universidad Pontificia de Comillas, el proceso hacia la consecución de la Licenciatura en Trabajo Social se inició hace ya varios años.

Por su interés, resumimos en este espacio de la Revista, el contenido de la mencionada mesa redonda, celebrada el pasado día 28 de mayo<sup>1</sup>, porque da una visión general no sólo de cómo están las cosas en este momento, sino también de cuáles han sido los pasos dados hasta la fecha y sus resultados.

En dicha mesa redonda, cuyos integrantes fueron además de D<sup>a</sup> Julia García, D. Pedro José Cabrera Cabrera, Director de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad Pontificia de Comillas y anfitrión del acto, D. Manuel Serrano Ruiz-Calderón, Director de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Jesús Soler Martín, Presidenta del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo

Social y Asistentes Sociales de Madrid, se abordaron los siguientes aspectos relacionados con la licenciatura:

- Breve recorrido sobre el proceso seguido para la consecución de la licenciatura (Julia García)
- Normas universitarias que rigen el sistema educativo (Manuel Serrano)
- Memoria justificativa de la solicitud del 2<sup>o</sup> ciclo para Trabajo Social (Pedro Cabrera).

Sobre el recorrido seguido hasta la fecha para la consecución de la licenciatura, cabe destacar, de entre los datos aportados por la Presidenta del Consejo General, que:

- el 23% de los profesionales, cuando han terminado sus estudios de Trabajo Social, realizan posteriormente una licenciatura en cualquier otra rama
- el 60% de los profesionales, realiza después formación continuada
- el 79% de los profesionales consideran la necesidad de continuar después con mayor formación, formación de licenciatura.

En cuanto a los primeros documentos realizados para la defensa o justificación de la licenciatura, Julia García se refirió al primero de ellos indicando que éste fue elaborado durante el periodo en que M<sup>a</sup> Patrocinio de las Heras fue Presidenta del Consejo General, “prácticamente –decía Julia García– al mismo tiempo de conseguir la diplomatura en Trabajo Social”.

■ notas

1. Agradecemos a la publicación *Entorno* el soporte técnico facilitado.

Posteriormente, durante el periodo de presidencia del Consejo General de Carmen Guerra, se elaboró otro documento por el que se pedía la licenciatura de cuatro años, como era la tendencia, en ese momento, para muchas licenciaturas. Tal documento fue presentado al Consejo de Universidades en 1995.

En 1998, cuando inicia su mandato la actual Junta de Gobierno del Consejo General, se constata que no hay ningún tipo de respuesta al documento entregado en 1995. Parecía pues que estaba en vía muerta.

A finales de 1998, tras una mesa redonda, celebrada en la Universidad Complutense de Madrid, a la que fue invitada la Presidenta del Consejo General, Julia García, teniendo además presente que se contaba con 36 Escuelas, 37 Colegios Profesionales y 19.000 ó 20.000 profesionales, se planteó la necesidad de trabajar todos en conjunto hacia la consecución de la licenciatura.

A la finalización de esa mesa redonda, varios Directores de Escuelas, junto con el Consejo General, decidieron crear una Comisión Mixta que trabajara en favor de la licenciatura.

Esa Comisión Mixta, formada por Directores de Escuelas y por profesionales designados desde el Consejo General, trabajó durante un año en la elaboración de un nuevo documento justificativo del 2º ciclo de Trabajo Social.

Este documento, aprobado por unanimidad por la Conferencia de Directores de Escuelas Universitarias de Trabajo Social y por la Asamblea del Consejo General, se presentó al

Consejo de Universidades el 8 de mayo del 2000.

La valoración de dicho documento corresponde ahora a la Comisión de Ciencias Sociales, formada por los Rectores afines a la titulación que requerimos. Se han mantenido entrevistas con todos los Rectores para conocer su opinión, su postura al respecto. Y se ha elaborado, desde esta Comisión Mixta para la licenciatura en Trabajo Social, un "argumentario" que homogeneizara las respuestas que, desde la Comisión Mixta, deban ofrecerse a los medios de comunicación o en cualquier otro foro.

Dado que hasta la fecha no se ha obtenido respuesta alguna al documento presentado en mayo del 2000, la Comisión Mixta decidió iniciar una campaña, la actual que sirviera para hacer pública la demanda de la licenciatura en Trabajo Social. Una campaña que ofreciera una imagen del trabajo social como una profesión que atiende a la diversidad y a la complejidad, adaptándose precisamente a las características de la sociedad de hoy, a los importantes cambios sociales que permanentemente se están sucediendo, a los nuevos retos que la demanda social está requiriendo y, en definitiva, a un deseo a una necesidad de querer ir hacia adelante. Un "ir hacia adelante" representado simbólicamente en ese "clic que aprieta el botón del video".

Tal campaña fue presentada públicamente el pasado 14 de mayo y supone un paso más a lo que la Presidenta del Consejo General denominó "carrera de fondo", un paso más de un nuevo proceso, recientemente iniciado, y que no debe paralizarse.

Hasta la fecha de hoy, tras el inicio de esta campaña, ya se han pronunciado públicamente varios Rectores de Universidad apoyando la licenciatura en Trabajo Social. Igualmente, cargos públicos, principalmente de Comunidades Autónomas, han manifestado a los medios de comunicación su opinión favorable a la consecución de la licenciatura.

Tras la intervención de Julia García, Presidenta del Consejo General, tomó el turno de palabra Manuel Serrano, Director de la E.U.T.S. de la Universidad Complutense de Madrid quien, con el tema "Normas universitarias que rigen el sistema educativo", hizo un repaso a algunos de los Real-Decretos que directamente nos afectan. Ofreció también una clara explicación sobre la clasificación de los estudios universitarios en ciclos y los procesos de obtención de licenciaturas.

Cerró la mesa redonda Pedro Cabrera, quien aludió a la "Memora justificativa de la solicitud del 2º ciclo para Trabajo Social". Se refirió al momento histórico en que se pidió la licenciatura, mediante el documento ya mencionado anteriormente, el de 1995, coincidiendo –dijo– tal solicitud con una época en que las licenciaturas se programaban a cuatro años y parecía fácil añadir un año más a los tres de la diplomatura y conseguir así la licenciatura.

Constató Pedro Cabrera que, a partir del 2000, se ha vuelto a las licenciaturas de cinco años, formándose así un primer ciclo de tres años y un segundo ciclo de dos años.

Informó que los contenidos curriculares nunca deberían suponer un "más de lo mismo", sino que se debería dar cabida a una formación ulterior "distinta" y que el paso a la licenciatura contenía como objetivos, como cuestiones importantes a resolver: a) profesionales capacitados, se refiere a aspectos de precisión, al *manejo de herramientas*, y b) capacidad de reflexión, lectura, análisis, incorporación de bases teóricas más amplias que las que permite una diplomatura, es decir, "*hondura formativa*".

Terminó su intervención haciendo concreción sobre el número de créditos/año necesarios –65, equivalentes a 650 horas de formación– y especificando el contenido de los 130 créditos requeridos para la obtención del 2º ciclo, de los cuales 72 estarían formados por asignaturas troncales (obligatorias) y el resto serían asignaturas optativas o de libre disposición.

Para finalizar su intervención y haciendo una clara alusión a los plazos, en un tono y en un momento distendido, se atrevió a pronosticar –basándose en los ritmos que sigue Europa en materia educativa– que para el año 2010 podríamos tener ya la licenciatura.

Por su interés, reproducimos a continuación las Recomendaciones del Comité de Ministros (del Consejo de Europa) que sobre los Trabajadores Sociales hacen a los países miembros y el Manifiesto Pro-Licenciatura que, como parte de la Campaña iniciada, se ha difundido por distintos medios y en distintos ámbitos.





# Consejo de Europa. Comité de Ministros Recomendaciones REC (2001)1 del Comité de Ministros a los países miembros sobre los trabajadores sociales

(Adoptado por el Comité de Ministros el 17 de enero de 2001 en el 737 encuentro)

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Consejo de Europa:

- a) Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros, con el fin de proteger y promover los ideales y principios que son su patrimonio común;
- b) En atención al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y al sistema que éste prevé para garantizar una protección internacional eficaz de las libertades y los derechos fundamentales;
- c) Teniendo en mente la Declaración de Viena y el Plan de actuación sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, adoptados con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del Consejo de Europa celebrada en 1993;
- d) Teniendo en cuenta el Convenio relativo a los derechos del niño de las Naciones Unidas;
- e) En atención a la Recomendación (69) 561 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la protección de los menores contra los malos tratos;
- f) Teniendo en mente, en particular, la Resolución (67) 16 sobre el cometido, la formación y el estatuto de los asistentes sociales, así como la recomendación Nº R (91) 16 relativa a la formación de los trabajadores sociales y los derechos humanos;
- g) Teniendo en cuenta su Resolución (68) 2 sobre los servicios sociales a favor de los trabajadores migrantes, la Resolución (77) 33 sobre la ubicación de los niños, la Resolución (77) 37 sobre los servicios de ayuda familiar, la Recomendación (79) 17 relativa a la protección de los niños contra los malos tratos, la Recomendación (80) 12 relativa a los organismos de asistencia conyugal y familiar y la Recomendación (84) 24 sobre la contribución de la seguridad social a las medidas preventivas;
- h) Teniendo en mente la Declaración de Copenhague y el programa de actuación de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social organizada por la ONU en 1995; así como la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre desarrollo Social celebrada en Ginebra en junio de 2000;
- i) Recordando la declaración final de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, reunidos en Estrasburgo los días 10 y 11 de octubre de 1997 con ocasión de la segunda cumbre de la organización, en la que reconocen que la "cohesión social constituye una de las exigencias primordiales de la Europa ampliada y que este objetivo debe perseguirse como un complemento imprescindible de la promoción de los derechos humanos y de la dignidad humana";
- j) Teniendo en cuenta la Declaración común de los ministros europeos de Educación reunidos en Bolonia el 9 de junio de 1999, en el ámbito europeo de enseñanza superior;
- k) Teniendo en mente la Conferencia final del Proyecto del Consejo de Europa sobre la dignidad humana y la exclusión social, celebrada en Helsinki en mayo de 1998, y las propuestas de actuación

**Consejo de Europa. Comité de Ministros  
Recomendaciones REC (2001)1 del Comité de Ministros  
a los países miembros sobre los trabajadores sociales**

contra la pobreza y la exclusión social, en colaboración con todos los demás sectores afectados;

- l) Reconociendo, en ese contexto, que la mundialización, las transformaciones políticas y sociales así como el alcance y la rapidez de los cambios, crean en la sociedad tensiones que amenazan la cohesión social (paro, pobreza, movilidad geográfica y presiones sobre las relaciones familiares) y contribuyen a la inestabilidad de la familia;
- m) Reconociendo que el trabajo social ha aportado, y sigue aportando, una importante contribución a la hora de afrontar cambios económicos y sociales y ayudar a las personas y a las comunidades vulnerables durante los periodos de cambio;
- n) Reconociendo que la cooperación entre los distintos países de Europa en materia de política social es fundamental en este contexto;
- o) Reconociendo que el trabajo social promueve el bienestar de los individuos, los grupos y las comunidades, favorece la cohesión social en los periodos de cambio y ayuda a proteger a los miembros vulnerables de la comunidad, con la colaboración de los usuarios de los servicios, las comunidades y las profesiones. La mayoría de los individuos son capaces de enfrentarse por sí solos, o con la ayuda de su familia, de sus amigos o del colectivo, a los cambios o a las dificultades por las que atraviesan. En determinadas personas, los problemas o los cambios personales, perjudican la capacidad para actuar de forma autónoma. Algunas necesitan ayuda y consejos. Otras requieren cuidados, apoyo y protección. Los trabajadores sociales responden a esas necesidades; contribuyen de forma esencial a promover la cohesión social, tanto mediante la prevención como luchando contra los problemas existentes. Así pues, el trabajo social es una inversión en el bienestar futuro de Europa.
- p) Reconociendo que durante los conflictos sociales violentos de gran envergadura, los trabajadores sociales pueden desempeñar una función capital respondiendo a las necesidades específicas de los refugiados y de las personas desplazadas y favoreciendo la reconciliación de la comunidad.
- q) Reconociendo que la naturaleza del trabajo social profesional requiere el más alto nivel de responsabilidad en la toma de decisiones y en el juicio maduro por parte de los trabajadores sociales. Elevados niveles de competencia, por tanto, requieren la formación profesional adecuada.
- r) Reconociendo que el trabajo social es una profesión con vínculos cercanos a otras profesiones sociales. Obtiene su conocimiento desde las ciencias sociales y humanas y desde la evaluación sistemática de su propia práctica.
- s) Reconociendo que la gestión efectiva de la acumulación de trabajo es esencial para garantizar la moral y el ejercicio de trabajadores sociales y, por tanto, la calidad del servicio prestado.
- t) Reconociendo que la movilidad de profesionales, el personal docente y estudiantes entre los países europeos ayuda a promocionar una comprensión mutua, flexibilidad profesional y calidad de servicio.
- u) Considerando, en consecuencia, que procede, por una parte, construir un nuevo marco europeo de principios con

el fin de proporcionar a los trabajadores sociales educación, formación, práctica y condiciones de trabajo eficaces y, por otra, formular recomendaciones a los estados miembros sobre las medidas que deberían tomar para ayudar a los trabajadores sociales a cumplir con sus cometidos esenciales;

Recomienda a los gobiernos de los estados miembros:

1. Respetar los principios expuestos en el apéndice de este texto
2. Llevar a cabo las siguientes actuaciones:
  - a) crear un marco jurídico estable en el ámbito del cual puedan ejercer su profesión los trabajadores sociales;
  - b) contar con los trabajadores sociales y usuarios a la hora de definir las normas de prestación de servicios y de controlar la aplicación de las mismas;
  - c) reconocer las posibles incidencias de los desarrollos políticos y sociales de Europa sobre la práctica del trabajo social en la práctica y sobre la formación inicial, la formación continua y el perfeccionamiento de los trabajadores sociales a todos los niveles;
  - d) favorecer el desarrollo constante de nuevas tecnologías de la comunicación en la formación y educación en trabajo social;
  - e) procurar que los programas de formación para el trabajo social incluyan cursos obligatorios sobre los derechos humanos en general y sobre la aplicación de los derechos humanos a los servicios sociales en particular;
  - f) promover la contratación de estudiantes, personal docente y técnicos procedentes de grupos minoritarios y étnicos y apoyar la elaboración, en el ámbito laboral, de métodos que respondan a las necesidades de todas las comunidades;
  - g) promover la producción de materiales didácticos sobre los temas de los derechos humanos y de las minorías, así como la traducción del documento "Human Rights and Social Work: a manual for Schools of Social Work" (Centro para los derechos humanos de la ONU) a los idiomas pertinentes en atención a la práctica social local;
  - h) prever mecanismos mediante los que se evite contratar para los servicios sociales a personas que hayan sido condenadas por malos tratos a niños o a adultos que gocen de asistencia;
  - i) apoyar la elaboración de códigos deontológicos de acuerdo con los instrumentos internacionales existentes y exigir a los organismos sociales que favorezcan las buenas prácticas mediante la integración de los códigos deontológicos en los dispositivos de oferta de servicios y mediante condiciones de trabajo compatibles con las exigencias éticas;
  - j) identificar medidas para favorecer la movilidad de los trabajadores sociales profesionales, del personal docente y de los estudiantes en los países europeos.
  - k) esforzarse por desarrollar y promover una mayor compatibilidad y posibilidad de comparación en todos los ámbitos de la formación al trabajo social, y acordar iniciativas que vayan en ese sentido;
  - l) colaborar estrechamente con organismos profesionales de trabajadores y trabajadores sociales para la aplicación de estas recomendaciones.

- m) alentar a los Servicios Sociales a la contratación de trabajadores sociales.

### **Apéndice a la Recomendación, REC (2001)1**

Principios en los que deberá inspirarse la aportación de los trabajadores sociales para preservar la cohesión social en estrecha cooperación con sus organismos profesionales:

1. Los trabajadores sociales deben respetar los derechos humanos y las libertades y estar muy interesados por las complejas influencias que se ejercen sobre el comportamiento humano, en particular los factores sociales, económicos y psicológicos, así como por las tradiciones religiosas y culturales. Para ser eficaces en la sociedad europea moderna, que cada vez presenta mayor diversidad y mayor movilidad, la formación y la práctica en el ámbito del trabajo social exigen una comprensión de las comunidades étnicas minoritarias y una sensibilidad hacia las perspectivas interculturales.
2. Cuando un individuo o terceras personas están expuestos a un riesgo, el trabajador social debe respetar los derechos humanos y al mismo tiempo proteger los intereses de los terceros.
3. Los trabajadores sociales y los demás organismos y profesionales así como los gobiernos tienen una responsabilidad fundamental puesto que deben identificar y evitar los malos tratos a los niños y a los adultos que gocen de asistencia.
4. Los Gobiernos, las profesiones de la asistencia, incluidos los trabajadores sociales profesionales y los voluntarios, así como los organismos que los contratan, deben ponerse de acuerdo para servir los intereses de la comunidad, promover la cohesión social y garantizar servicios individuales y colectivos eficaces.
5. El trabajo social debería llevarse a cabo según unas modalidades que respeten las tradiciones comunitarias y culturales, así como los derechos y deseos del usuario.
6. Es fundamental la elaboración de códigos de deontología y de conducta dirigidos a los trabajadores y a los organismos sociales para favorecer la eficacia del trabajo social y garantizar el respeto de la vida humana.
7. Los organismos sociales tienen la responsabilidad de definir unas normas de calidad y de prestación de los servicios en las que se concilien las necesidades y las expectativas de los usuarios, los principios éticos, los objetivos profesionales y la eficacia económica. Dichas normas, que serán el resultado de un trabajo de investigación, habrán de ser transparentes y periódicamente controladas. Los trabajadores sociales deberán participar en la definición de las normas y en la comprobación de que efectivamente se aplican.
8. La educación y formación iniciales en trabajo social deberá formar parte de un proceso continuo que prevea una formación permanente y posibilidades de cursos de perfeccionamiento.
9. En la formación de los trabajadores sociales habrán de intervenir, a todos los niveles, educadores, técnicos y usuarios. Quienes enseñen la práctica del trabajo social en los establecimientos de

enseñanza superior deberán tener experiencia personal en este campo.

10. La investigación es fundamental para el desarrollo del trabajo social. Todos los trabajadores sociales deben comprender las aplicaciones de la investigación, ser capaces de interpretarla y tener la posibilidad de iniciar un trabajo de investigación o de participar en él.
11. Los organismos especializados en servicios sociales deben promover estos principios creando un entorno de trabajo abierto, aprendiendo constantemente no sólo de los resultados de las investigaciones, sino también de los puntos de vista de los usuarios de los servicios y de la experiencia de los profesionales del sector.
12. El entorno profesional de los trabajadores sociales debe favorecer la aplicación de principios éticos y de buenas prácticas.
13. Los trabajadores sociales deben tener la posibilidad de evolucionar profesionalmente hacia puestos de técnicos, gestores e investigadores.
14. Para que la calidad del servicio social proporcionado sea satisfactoria, deben existir mecanismos que faciliten el intercambio de conocimientos y la movilidad de los profesionales en los estados europeos.



# Manifiesto pro-licenciatura

## La Sociedad cambia

- Nuevas situaciones, nuevas oportunidades, nuevos problemas, nuevos valores y formas de vida.
- Nuevas formas de convivencia personal y familiar
- Nuevos modelos de relaciones sociales
- Nuevos escenarios mundiales para la economía y para la comunicación entre las personas
- Nuevos conocimientos y nuevas tecnologías
- Nuevos escenarios para las relaciones políticas y los derechos humanos

## La sociedad progresa

cuando sabe aprovechar la potencialidad de estos cambios y pone los medios para paliar sus consecuencias negativas.

Para ello es preciso actualizar y desarrollar los conocimientos tradicionales, y ponerlos al servicio del desarrollo económico, tecnológico y social, del desarrollo humano integral.

## Las profesiones se adaptan a las nuevas necesidades y aspiraciones de la sociedad

Profesiones clásicas adaptan sus perfiles a estas nuevas exigencias y, junto a ellas, nuevas profesiones aparecen para responder a las necesidades de la sociedad actual.

## El Trabajo Social es una profesión que ha irrumpido con fuerza en la sociedad española

Como respuesta a sus profundos cambios y a sus aspiraciones de progreso. Tras 20 años desde que reconoció su estatus de diplomatura universitaria es frecuente encontrar trabajadores y trabajadoras sociales en todas las ciudades y pueblos, en todos los barrios y aldeas, promoviendo y desarrollando el nuevo sistema de Servicios Sociales y trabajando también en escuelas, hospitales, en juzgados y en muy diversos centros y servicios. Es habitual la presencia de trabajadores y trabajadoras sociales, siempre al servicio de quienes más nos necesitan, para favorecer la igualdad de oportunidades, la convivencia positiva y la autonomía personal y social.

Trabajadores/as sociales han promovido y gestionado nuevos centros y servicios para hacer efectivos los derechos de la mujer, de las personas, de los niños y niñas, de los jóvenes con dificultades; para la integración laboral y social de personas con discapacidades, para ayudar a las personas que deban cuidar de personas en situación de dependencia, para prevenir y superar las toxicomanías, para la integración de las personas inmigrantes...

Los trabajadores y trabajadoras sociales nos enfrentamos hoy al reto de incorporar nuevas tecnologías al servicio de la convivencia, y para superar dificultades personales y familiares; tenemos la responsabilidad de gestionar la importante dimensión productiva de la Acción Social; asumimos la necesidad de contribuir a la creación de entornos que favorezcan la convivencia positiva y que eviten riesgos de marginación.



Y debemos seguir trabajando, día a día, en el cada vez más complejo escenario de la convivencia, conjugando adecuadamente la proximidad y la calidez humana que siempre ha caracterizado al Trabajo Social, con el rigor científico y la competencia técnica que la sociedad exige hoy a sus profesionales.

**La Universidad debe responder a la exigencia de la sociedad actual, de contar con profesionales licenciados en Trabajo Social para intervenir eficazmente en el complejo escenario de la convivencia, en situaciones personales tan determinantes para la vida de quienes demandan ayuda profesional de los/as trabajadores/as sociales**

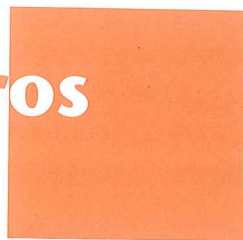
Para los trabajadores y trabajadoras sociales las estadísticas, las leyes, los procedimientos... tiene rostros humanos,

todos los conocimientos y técnicas que utiliza el Trabajo Social están al servicio directo de las personas; y su contribución a las ciencias sociales se fundamenta en la práctica diaria de más de 50.000 profesionales en contacto directo con las experiencias de la vida cotidiana, donde se perciben los sentimientos más humanos, los problemas y las oportunidades, la felicidad e infelicidad que es el latir de la vida personal y colectiva.

**La Universidad debe incorporar a su saber y a su elaboración científica este pulso de la vida cotidiana que los trabajadores y trabajadoras sociales podemos transmitir, posibilitando nuestra participación en labores de investigación y docencia**

Para que la especialización del Trabajo Social y nuestra participación en la investigación y la docencia universitaria sea posible, exigimos la Licenciatura en Trabajo Social.

**Comentario de**  
**libros**





**Díaz Casanova, Máximo.**  
***El cambio social planificado y la cultura.***  
***El desarrollo social en las zonas rurales deprimidas***  
**Ed. Complutense, 2000. 204 págs.**

Este libro, "El cambio social planificado y la cultura. El desarrollo social en las zonas rurales deprimidas", es producto del trabajo de Máximo Díaz Casanova, Doctor en Sociología y en Filosofía y Letras de la Universidad Complutense, nace con el objetivo de evaluar programas de acción social desarrollados en tres comarcas manchegas; sin embargo, el resultado obtenido va más allá de lo expuesto.

En síntesis, esta obra apunta hacia una metodología social en el medio rural más centrada en una perspectiva cultural. Así, entiende al hombre como un ser dotado de una capacidad constante de cambio y superación, que además se convierte en una exigencia humana, en un mandato interno de "llegar a ser algo distinto de lo que se es". El objeto de este trabajo es, por tanto, ilustrar un proceso de intervención social que pretende un cambio planificado en las comunidades rurales.

En la parte introductoria, el profesor Díez Casanova, contextualiza su estudio en las comarcas de Montes Norte, Valle Alcudia y Campo de Montiel, las tres en Ciudad Real, zonas rurales definidas por el autor como económica y socialmente *deprimidas*. El marco teórico empleado es el propuesto por Kurt Lewin: su teoría de los "campos de fuerzas", desarrollado posteriormente por E. H. Schein. Las etapas de este modelo teórico de análisis y de intervención son tres: la fase de *descongelamiento*, que consiste en crear la motivación y disposición necesaria en la población, a través de un análisis participado de la realidad circundante, que es una tierra con escasas expectativas de futuro. Esto genera en la población un sentimiento de cierta "angustia", que les debe llevar a un

compromiso de movilización para cambiar esa realidad negativa. La segunda fase, llamada de *cambio*, persigue la adquisición de nuevos conceptos, esquemas de pensamiento y valores, que favorezcan una nueva reestructuración cognitiva de la realidad, para encauzar el cambio. En esta fase, juegan un papel importante los agentes externos, que se convierten en líderes para la comunidad, sin que ésta deje de ser el sujeto y objeto de la acción transformadora. Consiste en la definición de la meta y la identificación de la comunidad con esta meta para plantear un nuevo modo de actuación. La tercera fase es la *recongelación* y se encamina a conseguir la estabilidad de los cambios impulsados. Alcanzar la permanencia y la efectividad de las nuevas actitudes y los nuevos valores que se han introducido por la fase anterior. Tres conceptos se constituyen fundamentales para trabajar en programas de acción social bajo este modelo: Cultura, Educación y Desarrollo Social y Comunitario.

La primera parte de esta obra se corresponde a los capítulos 2, 3 y 4, y se exponen los datos socioeconómicos más importantes de Ciudad Real, revelando las condiciones y características de esta provincia. Tienen un tratamiento especial las personas mayores, por dos motivos: porque sus necesidades han sido objeto de atención de muchos programas de acción social, y porque es el colectivo que más ha vivido los efectos del declive rural, causado por el proceso de emigración de la población joven a las zonas industrializadas, el proceso de desagrarización de medio rural y por la desestructuración de la comunidad rural en cuanto a su concepción tradicional. Finalmente, analiza las intervenciones

**Díaz Casanova, Máximo.**

***El cambio social planificado y la cultura. El desarrollo social en las zonas rurales deprimidas***  
**Ed. Complutense, 2000. 204 págs.**

sociales llevadas a cabo, desde la Animación Sociocultural, el Desarrollo Comunitario y los Servicios Sociales de Base.

Los capítulos 5, 6, 7 y 8, que conforman la parte segunda, hacen referencia a las formas de Acción Social llevadas a cabo, y a los programas desarrollados por colectivos de población, en la zona de Montes Norte, en 1992-1995, Valle de Alcudia, en 1981-1995, y en la zona de Campo Montiel, en 1992-1995.

La parte final, compuesta por los capítulos 9 y 10, hace una evaluación de los programas antes señalados y extrae una serie de *"factores culturales actuantes"* en las fases de *descongelación, cambio y recongelación* que se convierten en *"las condiciones requeridas"* para la eficacia de la intervención social en el desarrollo rural, las cuales pueden extrapolarse a otros procesos de cambio social intencionado en las zonas rurales españolas.

Sin duda la aportación fundamental de Díez Casanova, es la introducción del análisis cultural en los procesos de desarrollo económico y social, explorando la dinámica cultural y relacional interna de las comunidades rurales, y provocar cambios sociales desde la reestructuración de actitudes y comportamientos. Por tanto, análisis e intervención también desde una perspectiva antropológica. La utilidad de esta obra, para los agentes de cambio social en las zonas rurales, es el empleo de la cultura popular como una herramienta de trabajo, como un elemento para el estudio y diagnóstico de la realidad, y como un soporte para la intervención. El cambio social, como desarrollo social, en una zona rural deprimida debe partir del conocimiento de la cultura de la zona y debe concluir en la configuración de una nueva cultura a partir del cambio social proyectado.

**Luisa Aránzazu Hernández Echeagaray**

**VV.AA. Directores Dolors Colom y Miguel Miranda.**  
**Poblaciones y bienestar II**  
**Ed. Mira Editores. Colecc. Trabajo Social Hoy**  
**Zaragoza, 2001**

Acaba de aparecer en las librerías este nuevo tomo de la colección TRABAJO SOCIAL HOY que tan buena acogida ha tenido entre los lectores puesto que el editor sigue apostando por este proyecto. En esta ocasión son quince los autores especialistas en cada tema, seleccionados por los directores de la colección los que escriben sobre diversas poblaciones configurando un índice de absoluta actualidad.

Octavio Vázquez Aguado, Diplomado en Trabajo Social y Licenciado en Antropología, miembro de la asociación "Huelva acoge" y tratadista habitual del tema escribe sobre *los emigrantes*: los rasgos generales de la inmigración en el Estado español y la relevancia para el Trabajo Social, la posesión de la documentación, el trabajo de los inmigrantes, y el acceso a la vivienda. Completa su capítulo desarrollando tres temas: política de inmigración y Trabajo Social, el Trabajo Social y la inmigración y la mediación intercultural.

Nines Martínez Martínez, Diplomada en Trabajo Social, y actualmente jefa del Servicio de Programas Sociales en la Delegación Provincial de Bienestar Social de La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Albacete dedica su capítulo *al Trabajo Social y la violencia familiar*. Tras la introducción divide su trabajo en varios apartados: El contenido, el escenario, los protagonistas (las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los ancianos), las consecuencias, y la actuación, algunas notas diferenciales de la actuación en casos de violencia familiar, para terminar concluyendo.

José Luis Sarasola Sánchez-Serrano y Evaristo Barrera Algarín, Diplomado en Trabajo Social y Antropólogo respectivamente, ambos de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, dedican su capítulo *a la adopción y el acogimiento familiar*. Tras unos aspectos conceptuales disertan sobre las características generales de las familias adoptivas, los aspectos a tener en cuenta desde el Trabajo Social, el papel del T.S. con la familia de origen de un menor y con familias candidatas a la adopción y al acogimiento. El niño y su familia adoptiva finalizando con una valiosa información sobre las organizaciones que trabajan en el campo de la adopción.

Un equipo de tres autores, Ana Belén Méndez Fernández, M<sup>a</sup> Asunción Raposo Rodríguez y José Ignacio Salazar Bernad, Trabajadoras Sociales las primeras con amplia formación en drogodependencias y en Salud Mental y médico el último, también con amplia experiencia y formación ofrecen en esta ocasión un capítulo que constituye un magnífico trabajo sobre *Trabajo Social y alcoholismo*, que va desde una revisión histórica, los conceptos y la terminología básica, la epidemiología, las características generales de la población afectada y sus aspectos diferenciadores, aspectos básicos de la intervención, las organizaciones (tan importantes en este terreno) para centrarse a continuación en los objetivos y las actividades de los trabajadores sociales en los diferentes niveles de atención. Un magnífico capítulo imprescindible para los que se acercan al tema por primera vez o quieren actualizar contrastar o sistematizar sus conocimientos.

**M<sup>a</sup> del Carmen Sola Ricca**, Diplomada en Trabajo Social, también profesora de la Universidad de Sevilla, con amplia experiencia en el tema, ha escrito el capítulo dedicado *al pueblo gitano*. Tras una introducción ofrece unos marcos teóricos referenciales (Orígenes, la familia gitana y situaciones de necesidad) que son muy de agradecer. Continúa planteando unos niveles teóricos y prácticos de intervención y la reflexión sobre la acción: evaluación y elaboración teórica, para acabar concluyendo y, como los demás capítulos, ofreciendo una Bibliografía recomendada.

Dos expertas veteranas con una amplísima formación y trayectoria, **Elisa Pérez de Ayala y Carmen Subirá Granados** son las autoras del capítulo *Trabajo Social y adolescencia*. Desarrollan su trabajo partiendo de una descripción de las características generales de los adolescentes, el proyecto de intervención y las actividades generales que son propias al Trabajo Social: Individual/psicosocial, grupal, y técnicas de trabajo con familia. Finalizan planteando los Objetivos del Trabajo Social con adolescentes y la Bibliografía.

De los adolescentes a los *mayores residentes en Residencias*. En este caso es otra veterana, conocidísima autora, **Amparo Porcel Mundó**, (Trabajadora Social, Pedagoga y también docente) la que recibió el cometido de encargarse de esta población tan de actualidad y no siempre para bien. En la introducción plantea consideraciones generales sobre aspectos profesionales de la intervención y sobre el grupo al que va dirigida dicha intervención. Desarrolla a continuación una descripción de la

población. Aspectos demográficos, cobertura de plazas residenciales, aspectos diferenciadores... para pasar a continuación a describir los aspectos básicos de la intervención: niveles y metodología. Organizaciones con las que se encuentra en contacto, los objetivos del Trabajo Social en la residencia de mayores, las actividades generales de la intervención de Trabajo Social en residencias de mayores, y dos protocolos: de acogida y de seguimiento de la adaptación del nuevo residente...

Una trabajadora social del Hospital Nacional de Parapléjicos de Toledo, licenciada en Psicología y también docente, **Luisa Zotes Arés**, desarrolla el capítulo dedicado al *Trabajo Social y lesión medular*. También sigue el mismo esquema que es común a todos los capítulos: Tras la introducción las características generales de la población, (médula espinal, Síndrome medular, Discapacidad) Descripción de los aspectos básicos de la intervención, (rehabilitación, integración y normalización) para acabar con el papel del Trabajo Social en la rehabilitación dentro del equipo. Ofrece al final información sobre los recursos apropiados y una bibliografía.

**Juana Pérez Villar**, Trabajadora social sanitaria y también docente, ha sido la encargada del capítulo dedicado al *Trabajo Social y las demencias*. Partiendo del diagnóstico, establece con claridad los aspectos conceptuales, etiología y clasificación, factores de riesgo, el tratamiento, para centrarse a continuación en el papel del Trabajo Social ante las demencias, las actividades del T.S.: Valoración social, Diagnóstico social y la

Intervención. Por último reflexiona sobre el asociacionismo ante la problemática de las demencias ofreciendo información sobre el tema.

El último capítulo está dedicado a las *personas con discapacidad auditiva* y sus autoras son **Carmen Barranco Expósito** y **Celsa Cáceres Rodríguez**, Trabajadoras Sociales ambas, doctora en Psicología la primera, docentes e investigadoras las dos, también con una amplia trayectoria de especialización. Tras la introducción exponen las características generales de la población con discapacidad auditiva y de sus entornos familiares y sociales (marco conceptual, implicaciones de la sordera, Familia comunidad sorda y sociedad) y se centran a continuación en la intervención del trabajador social: características de la intervención, áreas (salud, educación y empleo), Objetivos generales y específicos del Trabajo social, actividades de intervención directa e indirecta. Antes de finalizar con la bibliografía se refieren a las organizaciones que intervienen en el sector y al movimiento asociativo.

Como puede comprobar el lector, un magnífico tomo que constituye un magnífico exponente del Trabajo Social en España, de su realidad teórico-práctica, imprescindible para alumnos y profesionales que tengan que ver con las poblaciones estudiadas.

Hay que felicitar pues a los autores por su magnífico trabajo, a los directores de la colección por la labor de selección de temas y autores, al editor por su firme apuesta por esta nueva colección de Trabajo Social Hoy, que ya ha publicado varios tomos y a los lectores por la acogida que le han dispensado que es la que en definitiva posibilita la continuidad de la colección. Este tipo de aportaciones son imprescindibles para el avance del conocimiento científico en Trabajo Social, la construcción de la disciplina, la comunicación de los profesionales, la transmisión de saberes y constituyen uno de los principales argumentos para conseguir objetivos tales como la licenciatura. Felicidades a todos y esperamos los nuevos títulos prometidos por esta colección.

Ana I. Lima.





## Títulos de la Revista publicados

- Nº 0 a 4: ARTICULOS SUELTOS (agotado)  
Nº 5 a 8: ARTICULOS SUELTOS (agotado)  
Nº 9: DOSSIER MENORES  
Nº10: MUNICIPIO Y S. SOCIALES  
Nº11-12: DOSSIER MINUSVALIAS  
Nº 13: TRABAJO SOCIAL Y SALUD (agotado)  
Nº 14: TERCERA EDAD (agotado)  
Nº 15: SALARIO SOCIAL  
Nº 16: TRABAJO SOCIAL Y JUSTICIA  
Nº 17: TRABAJO SOCIAL Y EMPRESA  
Nº 18: TRABAJO SOCIAL Y FAMILIA  
Nº 19: SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL  
Nº 20: TRABAJO SOCIAL EN ESPAÑA. SITUACION Y PERSPECTIVAS  
Nº 21: LAS NECESIDADES SOCIALES  
Nº 22: AREAS DE BIENESTAR SOCIAL Y ACCIONES INTEGRADAS (agotado)  
Nº 23: ARTICULOS SUELTOS  
Nº 24: ARTICULOS SUELTOS  
Nº 25: LA SUPERVISION  
Nº 26: V JORNADAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL  
Nº 27: APORTACIONES PROFESIONALES LIBRES AL VII CONGRESO ESTATAL  
Nº 28: LA INMIGRACION  
Nº 29: ARTICULOS SUELTOS  
Nº 30: EVALUACION  
Nº 31-32: INCIDENCIA DE LA CRISIS EN EL ESTADO DE BIENESTAR  
Nº 33: INTERVENCION EN EL AMBITO FAMILIAR (I)  
Nº 34: INTERVENCION EN EL AMBITO FAMILIAR (II)  
Nº 35: NUEVAS NECESIDADES/NUEVAS RESPUESTAS  
Nº 36: LA ARTICULACION DEL TEJIDO SOCIAL  
Nº 37: JUVENTUD  
Nº 38: EXCLUSION SOCIAL  
Nº 39: LA FORMACION PARA EL TRABAJO SOCIAL. NUEVOS RETOS  
Nº 40: COMUNIDAD Y TRABAJO SOCIAL  
Nº 41: ETICA EN LA INTERVENCION SOCIAL  
Nº 42: DISCAPACIDAD PSÍQUICA Y CALIDAD DE VIDA (I)  
Nº 43: DISCAPACIDAD PSÍQUICA Y CALIDAD DE VIDA (II)  
Nº 44: INTERCULTURALIDAD  
Nº 45: NUEVA PERSPECTIVA DE GENERO  
Nº 46: TRABAJO EN EQUIPO  
Nº 47: AMBITO LOCAL Y VIDA COTIDIANA  
Nº 48: IMÁGEN, COMUNICACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL  
Nº 49: CALIDAD (I)  
Nº 50: CALIDAD (II)  
Nº 51: CULTURA DE LA SOLIDARIDAD (I)  
Nº 52: CULTURA DE LA SOLIDARIDAD (II)  
Nº 53: TRABAJO SOCIAL Y MEDIACIÓN  
**Nº 54: ENFOQUES Y ORIENTACIONES DE LA POLITICA SOCIAL**  
  
Próximas publicaciones:  
Nº 55: LA INTERVENCION SOCIAL ANTE LOS PROCESOS DE EXCLUSION  
Nº 56: HABITAT Y CONVIVENCIA  
Nº 57: EL MÉTODO: ITINERARIOS PARA LA ACCIÓN  
Nº 58: NUEVAS TECNOLOGÍAS



# Publicación del Consejo General

## Colección "Trabajo Social"

### Serie "libros"

1. **Introducción al Bienestar Social** (1979)  
P. Las Heras y E. Cortajarena  
AGOTADO
2. **Política Social y Crisis Económica** (1985)  
I. Cruz Roche, A. Desdentado y  
G. Rodríguez  
AGOTADO
3. **Los Servicios Sociales en una  
Perspectiva Internacional. El sexto  
sistema de Protección Social** (1987)  
A.J. Kahn y S.B. Kamerman  
Precio: 1.605.-Pts
4. **Los Servicios Sociales I** (1986)  
Gloria Rubiol  
Precio: 985.-Pts
5. **Los Servicios Sociales II** (1986)  
Gloria Rubiol  
Precio: 1.265.-Pts
6. **Nuevos Paradigmas en Trabajo  
Social. Lo social natural** (1992)  
Ricardo Hill  
Precio: 960.-Pts

### Serie "Textos Universitarios"

1. **Los Centros de Servicios Sociales.  
Conceptualización y desarrollo  
operativo** (1988)  
Gustavo García Herrero  
AGOTADO

2. **Procedimiento y proceso en  
Trabajo Social Clínico** (1992)  
Amaya Ituarte Tellaeche  
Precio: 960.-Pts
3. **Aproximaciones al Trabajo Social**  
(1994)  
Natividad de la Red Vega  
Precio: 2.300.-Pts
4. **Trabajando con familias. Teoría y  
práctica** (1999)  
Elisa Pérez de Ayala Moreno St<sup>a</sup> María  
Precio: 2.900.-Pts

### Serie "Documentos"

1. **Dos documentos básicos en  
Trabajo Social. Estudio de la  
aplicación del informe y ficha  
social** (1985)  
AGOTADO
2. **Cuatro siglos de acción social. De  
la beneficencia al Bienestar Social.  
Seminario de historia de la acción  
social** (1986)  
AGOTADO
3. **Primeras Jornadas Europeas de  
Servicios Sociales. Países del Área  
Mediterránea** (1985)  
Precio: 325.-Pts
4. **Un modelo de ficha social.  
Manual de utilización** (1986)  
Precio: 755.-Pts

5. **Servicio Social de ayuda a domicilio. I Jornadas Internacionales (1987)**  
AGOTADO
6. **Los Servicios Sociales Comunitarios (1987)**  
AGOTADO
7. **Los Servicios Sociales en el Medio Rural (1987)**  
Precio: 610.-Pts
8. **Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios (1988)**  
P recio: 860.-Pts
9. **Seguimiento de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores (1988)**  
AGOTADO

**Serie "Cuadernos"**

1. **Relación entre Servicios Sociales y Sanitarios (1987)**  
AGOTADO
2. **La formación en la gerencia de Servicios Sociales (1990)**  
Precio: 660.-Pts
3. **Voluntariado y Centros de Servicios Sociales (1991)**  
Francisco Bernardo Corral  
Precio: 700.-Pts

4. **La animación sociocultural: una alternativa para la tercera edad (1991)**  
M<sup>a</sup> Victoria Cubero  
Precio: 710.-Pts
5. **Trabajo Social en los Servicios Sociales Comunitarios (1992)**  
Angel Acebo Urrechu  
Precio: 960.-Pts
6. **El Trabajador Social en los servicios de apoyo a la educación (1993)**  
Eugenio González González,  
M<sup>a</sup> Jesús González Alonso y  
M<sup>a</sup> Jesús González González  
Precio: 1.010.-Pts

**Serie "Papeles"**

1. **II Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural. Carmona 1987**  
Precio: 1.500.-Pts
2. **La Ética del Trabajo Social. Principios y Criterios (1994)**  
Precio: 400.-Pts
3. **Código Deontológico de la Profesión de Diplomado en Trabajo Social (1999)**  
Precio: 150.-Pts

# Presentación de artículos

## indicaciones generales

1. La Revista de Servicios Sociales y Política Social, como instrumento de difusión y comunicación del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social, está abierta a la publicación de trabajos y aportaciones de todos los Diplomados en Trabajo Social así como de profesionales de otras disciplinas, que con su complementariedad y especificidad, enriquezcan el quehacer profesional.

5.0, 5.1 ó 6.0 y Word versión 5.5;  
para Windows: Word Perfect  
versiones 5.1, 5.2 ó 6.0 y Word  
versiones 1.0, 2.0 y 6.0.
2. Trabajos publicables:
  - Investigaciones: empíricas o aplicadas.
  - Trabajos de reflexión y recopilación teórica.
  - Trabajos de descripción y análisis metodológico.
  - Relatos de intervenciones sociales: modelos y resultados.
  - Experiencias prácticas (análisis y conclusiones), etc.

Referidos a Trabajo Social, Política Social y Servicios Sociales.
3. Presentación de artículos:
  - Los artículos deberán ser remitidos a la Sede del Consejo General Campomanes, 10,1º -28013 Madrid.
  - Mecanografiados en papel tamaño DIN-A4, a doble espacio, por una sola cara y copia en soporte magnético bajo programas para MS-DOS Word Perfect versiones 4.2, 5.0, 5.1 ó 6.0 y Word versión 5.5; para Windows: Word Perfect versiones 5.1, 5.2 ó 6.0 y Word versiones 1.0, 2.0 y 6.0.
  - La extensión deberá atenerse a:
    - \* Mínimo de 12 folios.
    - \* Máximo de 40.
  - El autor o los autores adjuntarán al artículo un "Abstract" o resumen no superior a 10 líneas en español y si es posible en inglés, así como cinco o seis "palabras clave" del artículo (igualmente en castellano y en inglés).
  - Los cuadros y gráficos en número limitado se detallarán en hoja aparte, con indicación de página y espacio donde deberán insertarse.
  - Las anotaciones, referencias bibliográficas, etc., deberán ir colocados al final del artículo, todas seguidas, y se numerarán por orden de aparición en el texto y deberán ajustarse a algún criterio o normativa, aceptado internacionalmente. En todo caso deberán incluir APELLIDOS y nombre del autor/es. TITULO DEL LIBRO. Ciudad/País donde se edita. Nombre de la Editorial. Año de la edición. En caso de revistas, además de los APELLIDOS y nombre del autor/es, el "Título del artículo al que se hace referencia". NOMBRE DE LA REVISTA DONDE SE PUBLICA. Mes y año. Número de la revista y páginas que contienen dicho artículo. Las ponencias de Congresos y otros tipos de documentos, deberán estar

## Presentación de artículos indicaciones generales

debidamente referenciados para su posible localización por los lectores interesados. En los documentos no publicados deberá hacerse especial mención a esa característica.

- Junto al artículo, el autor deberá remitir, en folio separado, sus datos personales:
  - \* Nombre y apellidos.
  - \* Domicilio y teléfono de contacto.
  - \* Profesión, lugar de trabajo.
  - \* Experiencia de campo.
  - \* Otras publicaciones.
  - \* Título del artículo, con indicación de si ha sido presentado y/o expuesto en algún otro medio.

#### 4. Contenido de los artículos.

Se exigirán unos mínimos de calidad técnica y científica para la publicación de los artículos. El Comité Editorial, ajustándose a los criterios que este órgano tiene establecidos, velará y valorará los mismos.

El contenido desarrollado en los artículos deberá incidir fundamentalmente en el trabajo social tanto como disciplina, como práctica; en las modificaciones de la Política Social y sus repercusiones; consolidación y/o retroceso en reconocimiento de derechos sociales; Trabajo Social en los diferentes sistemas; análisis y sistematización de metodología, técnicas, etc.

El desarrollo o descripción del artículo deberá ajustarse a un esquema lógico-científico que garantice, de un lado, la facilidad de comprensión y, de otro, el cumplimiento de un mínimo rigor científico (introducción y/o explicación), desarrollo, exposición de datos, análisis, metodología, utilidad y conclusiones y bibliografía.

La inclusión de macros, tablas y gráficos deberá limitarse a la estrictamente indispensable, evitando en todo caso el abuso de su utilización.

Los artículos que no sean inéditos se publicarán en función de dos criterios:

1º Que su difusión haya sido en algún medio de difícil acceso a los Diplomados en Trabajo Social.

2º Que haya sido publicado en otro idioma.

5. Los artículos serán propiedad del Consejo, salvo cuando estos hubieran sido publicados con anterioridad.
6. El Comité Editorial valorará todos los artículos recibidos. La decisión será comunicada al articulista, y en caso de no aceptación, le serán devueltos los artículos correspondientes; en caso de aceptación, el articulista recibirá una notificación y 3 ejemplares de la revista en que sean publicados sus trabajos.

# Suscripción

## Revista de Servicios Sociales y Política Social

**Tarifa anual según categoría (4 números).**

- Colegiados o estudiantes ..... 3.800 Pts.  
(Aportar fotocopia acreditativa)
- Resto ..... 4.500 Pts.
- Extranjero ..... 6.000 Pts.

### Suscripción

Nombre .....

Dirección .....

Población..... C.P. ....

Provincia .....

Teléfono ..... Fax .....

NIF .....

### Forma de pago:

- Recibo domiciliado en Banco o Caja de Ahorros.  
(En este caso cumplimentar la siguiente columna).
- Transferencia (adjuntar comprobante) a Banco Popular. C/ Gran Vía, 67. 28013 Madrid. – c/c. 60/12843-73.
- Giro Postal al Consejo General.

### Datos

Banco .....

Domicilio .....

Población.....

Titular de la cuenta .....

.....

Nº de la cuenta (CCC)

Código cuenta cliente (CCC)											
Entidad:	Ofic.		DC		Núm. de cuenta						

Sírvase tomar nota y atender hasta nuevo aviso, con cargo a mi cuenta, los recibos que a mi nombre le sean presentados para su cobro por la Revista de Servicios Sociales y Política Social.

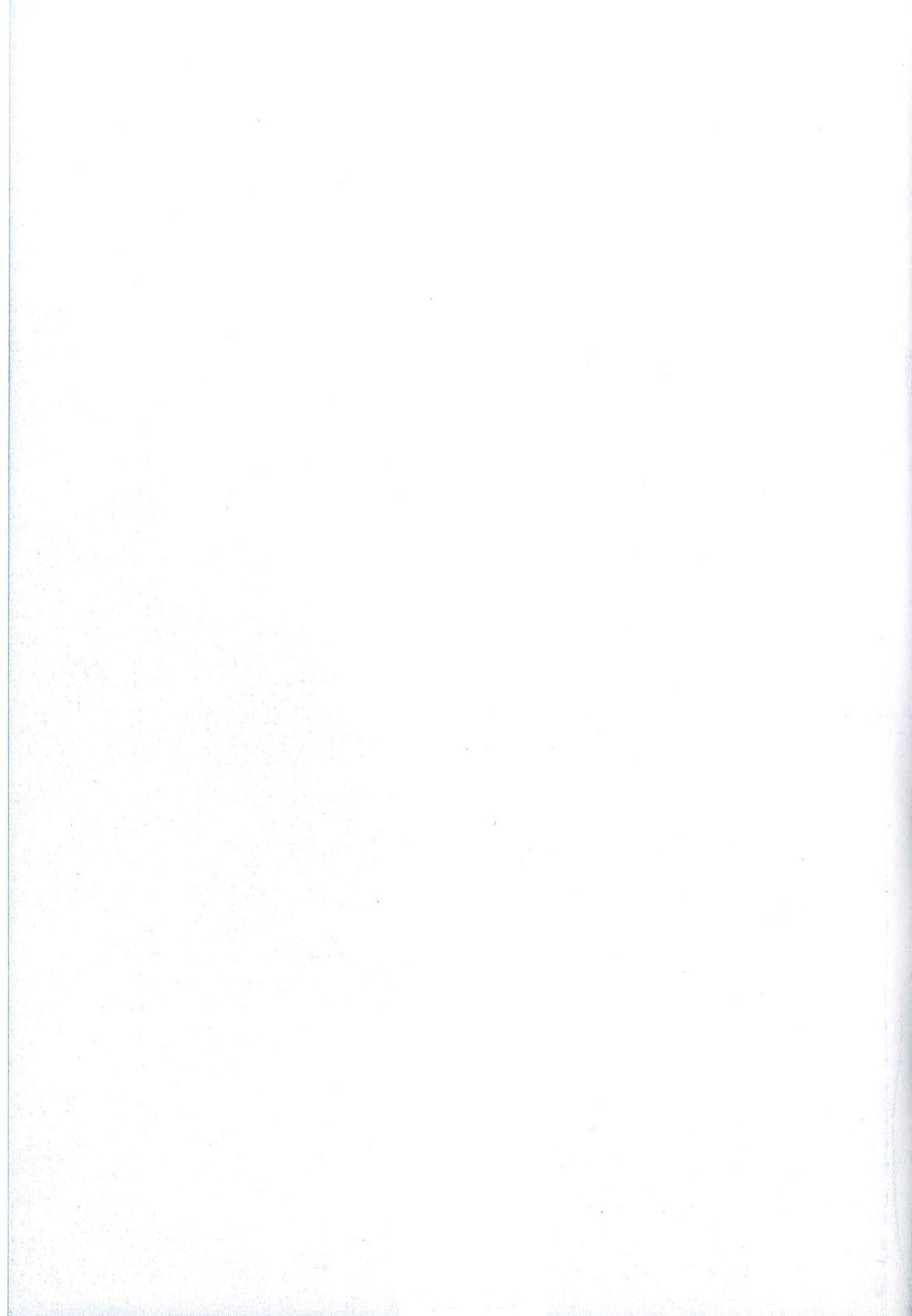
Fecha.....

**Enviar este boletín a:**

Revista de Servicios Sociales y Política Social.  
C/ Campomanes, 10 1º  
28013 Madrid.

(Firma)





noticias artículos agenda ayudas y subvenciones legislación  
directorio de recursos en internet oferta laboral listas de discusión

# Comunidad de Asuntos Sociales

<http://asuntosociales.recol.es>

**Un espacio profesional  
en Internet**

[comunidad.asuntos.sociales@recol.es](mailto:comunidad.asuntos.sociales@recol.es)

recol  
[www.recol.es](http://www.recol.es)



[www.cgtrabajosocial.es](http://www.cgtrabajosocial.es)

Consejo Gral de Colegios  
Oficiales de Diplomados  
en Trabajo Social