

# POLÍTICAS SOCIALES: EL CONTEXTO DEL TRABAJO SOCIAL

A. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ  
J. ALFONSO GARCÍA MARTÍNEZ.  
(Univ. de Murcia).

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Son las épocas de crisis, cuando se manifiestan fuertemente las dificultades y limitaciones de los modelos sociales, las que permiten la afloración de la reflexión sobre las condiciones en que se desarrollan diferentes aspectos de la vida social. Esta situación permite *reevaluar* tanto su desarrollo histórico como sus prácticas y contenidos a la vez que, como resultado de esa actividad, lleva a la formulación de hipótesis relativas a las posibles vías de solución a las dificultades planteadas.

Pero esta reevaluación, cualquiera que sea el resultado que se alcance, es absolutamente indispensable para ubicarse en el mundo en crisis que nos toca vivir. Analizar y definir el contexto presente del Trabajo Social, es decir, las Políticas Sociales, se convierte en una tarea insoslayable; tanto más cuanto que todo apunta en la dirección de que asistimos a la aparición más o menos inmediata de situaciones sociales cuyas consecuencias no pasarán ciertamente inadvertidas.

## 2. LAS POLÍTICAS SOCIALES

La toma de decisiones que el Estado realiza con el objeto de mantener el equilibrio de las relaciones sociales y económicas en una sociedad determinada tiene

su plasmación en las *políticas estatales*; estas suponen, pues, la materialización de esas decisiones destinadas a regular el funcionamiento de una sociedad mediante su aplicación a todos los aspectos de la vida social.

La complejidad de la vida social, que cobra dimensiones excepcionales en las sociedades avanzadas, repercute directamente en el aparato estatal que aparece como el encargado de conseguir la puesta en pie de tales políticas y provoca una complejidad creciente de sus medios, tanto políticos como administrativos, responsables de llevar a cabo la realización de las decisiones adoptadas al más alto nivel. Este fenómeno acarrea una serie de consecuencias importantes que analizaremos a continuación, al tiempo que provoca que tales políticas no sean productos uniformes sino objeto de una importante diversificación entre órganos centrales del Estado y órganos descentralizados, aún y cuando tengan su origen en los primeros.

Por lo tanto, las *políticas sociales*, entendidas como aquellas que generan tanto derechos como obligaciones para una sociedad determinada en el amplio campo de lo *social*, responden a las peculiaridades del Estado que les da la existencia; y no es posible entenderlas sin tener plenamente en cuenta el análisis de las características esenciales de su creador.

Exactamente igual ocurre con los otros dos grandes sectores de la actuación política estatal (economía y seguridad), sólo que en el caso de las políticas sociales la finalidad que se les asigna es la de mediación entre los distintos sectores sociales cara a estabilizar sus relaciones, es decir, a establecer las mediaciones precisas que conjuren el previsible choque entre los intereses diferentes y/o antagónicos de los mismos.

La complejización a la que aludíamos antes es plenamente visible en el *área de lo social*: aquí la fragmentación de las distintas políticas sectoriales no hace sino acrecentarse, dada su característica función de atender a cada uno de los sectores existentes o que puedan surgir y que hayan de ser objeto de su atención. De ahí la amplitud de esta fragmentación que conduce a la atención diferenciada de numerosas parcelas: vivienda, salud, seguridad social, trabajo social, educación, promoción de empleo, etc.; si bien es cierto que, cada vez más, la interpenetración de todos estos aspectos es mayor y se hace difícil establecer líneas precisas de cesura intersectorial.

La percepción de los niveles de calidad de vida como resultado de la complementariedad de muchos factores hace que, tendencialmente y aún persistiendo las orientaciones sectorializadas, se produzca una inclinación hacia una apreciación de conjunto que integre los diferentes dispositivos emanantes de estas concreciones de las políticas sociales. Las líneas maestras del denominado «desarrollo local» constituyen un buen exponente de esta tendencia integradora y globalizadora, basada en un criterio sociológico que aceptamos plenamente: el criterio de la *unidad de vida*.

La consecuencia más inmediata de este planteamiento es la necesaria aproximación *interdisciplinaria* y *multiprofesional* para el análisis y el tratamiento de los síntomas y necesidades que originan la existencia de las políticas sociales, con el objetivo de no focalizar un aspecto cualquiera, lo que se ha revelado no sólo como altamente inconsecuente sino igualmente «improductivo» para conseguir los objetivos propuestos en el diseño de tales políticas.

Este ha sido, no obstante, el principal modo de operar aplicado por las políticas sociales sectorializadas; y mucho nos tememos que, infortunadamente, continúa siéndolo en gran medida en tanto que manifestación de los modelos imperantes. A este modo de operar es lo que nosotros hemos calificado como teoría del colador: se taponan agujeros, pero el agua continúa cayendo por el resto. Únicamente si atendemos al *conjunto* de los orificios es posible impedir el paso del agua.

Evitar que esta teoría siga siendo real -como mínimo descriptivamente- significa que la orientación de las políticas sociales debe igualmente adquirir una orientación global que abarque la totalidad de los fenómenos implicados en su área sin necesidad de desvestirse un santo para cubrir a otro. Que esto sea factible es otra cuestión que depende de factores que trascienden las políticas sociales (originadas por el Estado) y se trasladan a las relaciones complejas de toda la sociedad y no sólo del Estado. Porque es históricamente factual que la creación, el mantenimiento y la modificación o desaparición de las políticas sociales depende fundamentalmente de la capacidad de actuación social de los diferentes agentes so-

ciales, en el amplio espectro que abarca el entramado socio-político.

Así, la satisfacción de las necesidades consideradas socialmente como *mínimas* para el desarrollo de los seres humanos ha tenido tratamientos diversificados a lo largo de la historia de la acción social, siendo el más próximo el abarcado por la noción de Estado de Bienestar (Welfare State); noción que también ha sufrido evoluciones en algunos de sus aspectos. La razón estriba en el *carácter casuístico* de las necesidades, cuya determinación varía considerablemente de unas sociedades a otras, tanto pasadas como presentes.

Si tomamos el ejemplo de las sociedades capitalistas avanzadas, nos encontramos con que la *diversificación de las necesidades* es enorme y abarca aspectos que resultaría irrisorio tratar como *necesidades* en ciertos países o sociedades situados en niveles de desarrollo muy inferiores -siempre tomando como punto de referencia el concepto de desarrollo occidental-.

Esta diversificación, en nuestras sociedades, transita desde las más elementales (alimentación y vestido) y que son comunes con las propias de los países subdesarrollados o del Sur, como púdicamente se les denomina actualmente, hasta necesidades altamente alejadas de aquello que puede ser considerado como mínimos de subsistencia (ocio y tiempo libre, comunicación, etc.).

Si esta situación puede ser justificativa de las políticas sociales, no es menos cierto que la utilización coordinada de objetivos y medios de las mismas responde a otro tipo de factores: las orientaciones teóricas que sirven de punto de anclaje a su aplicación.

### 3. TIPOS DE POLÍTICAS SOCIALES

De un modo genérico, sería perfectamente lícito admitir que existe una tipología de políticas sociales tan amplia como el número de Estados que las implementan. Pero, en realidad, estas políticas parten de presupuestos que son comunes a muchos de ellas, produciéndose sólo una serie de matices que responden a la diversidad de situaciones específicas de cada Estado.

Actualmente, las políticas sociales pueden clasificarse de acuerdo con la relación que mantengan con el Estado de Bienestar, es decir, de un lado, aquellas que persiguen al mantenimiento y el reforzamiento de los mecanismos intervencionistas que caracterizan al Estado de Bienestar, y, de otro, las políticas que propugnan el desmantelamiento de las bases solidarias del Estado de Bienestar y remiten al *mercado* como juez último de las relaciones sociales.

En torno a estas dos posiciones generales se articula toda la base de las propuestas que originan las políticas sociales en los diferentes Estados de las denominadas sociedades «avanzadas», sin que ello signifique la inexistencia de posiciones intermedias. Para aquellos que gusten de las clasificaciones *fixistas*, nos vemos en la obligación de defraudarles puesto que no tenemos ninguna al uso que pudiese satisfacerlos y satisfacerles: cada política social tiene que ser analizada en su particular y concreta situación.

No obstante, en un mundo que no sabe funcionar sin etiquetar todos los productos, caeremos en la tentación de calificar esas dos grandes tendencias de las políticas sociales que enunciábamos.

Bien entendido que esta clasificación deriva de lo ya expuesto y que es totalmente provisional ya que responde a criterios de pura y simple funcionalidad operativa, dada la gran cantidad de posiciones intermedias que cabe que pudiesen producirse.

Digamos, a efectos aclaratorios, que nuestro modo de identificación responde fundamentalmente a la relación que impriman a la satisfacción de los intereses públicos generales. En función de ello distinguimos entre:

- a) políticas sociales solidarias, y
- b) políticas sociales insolidarias.

### 3.1. Las políticas sociales solidarias.

Como todas las políticas sociales en general, también las *solidarias* responden a la función de *legitimación* del Estado que las crea, desarrolla y ejecuta. Sin embargo, esta función legitimadora se percibe desde la óptica del desarrollo de mecanismos de solidaridad social para la resolución de problemas que se entienden como fruto de los propios disfuncionamientos del sistema social y no como el resultado de incapacidades específicas de individuos, grupos o sectores sociales.

Su orientación primordial, en el ámbito de los sectores sociales a las que van dirigidas, combina la atención a las necesidades inmediatas con la creación de mecanismos de incorporación a la sociedad de los que han quedado, por causas diversas, al margen de la misma. Podría admitirse que su interés es, de manera más o menos difusa, coincidente con una perspectiva emancipatoria de la sociedad. Coincidencia que se agudizará de acuerdo con la capacidad de presión de la propia sociedad sobre sus mandatarios y representantes.

Cabe, desde luego, la posibilidad de que esta oferta de bienes y servicios tenga una función distinta de la emancipatoria, apareciendo en este caso como una tapadera de los conflictos sociales que puedan originar las graves situaciones de descomposición social que tienden a tratar las políticas sociales. Esta posibilidad, históricamente refrendada, de utilización de las políticas sociales tiene, sin embargo, su límite en la propia capacidad de acción social de los componentes sociales.

El fundamento de estas políticas no es otro, por tanto, que la aplicación de una *discriminación positiva* hacia aquellos actores sociales especialmente afectados por los desgarramientos internos del sistema social, es decir, manifiesta una *concepción positiva* (MOIX, 1986) del bienestar social basada en la responsabilidad colectiva asumida por la comunidad en su conjunto y que, en consecuencia, abandona el papel marginal que en un primer momento se le asignó.

Estas políticas también han sido caracterizadas como *políticas de mediación*, en tanto que combinan la protección de necesidades básicas inmediatas (salud, vivienda, salario mínimo) con la cobertura de necesidades mediatas (formación profesional, jubilación, etc...).

Desde esta perspectiva de las políticas sociales queda descartada la consideración *residual* (TITMUS, 1963) de los efectos generados por las políticas económicas. Consiguientemente, la percepción de los objetivos de los *servicios sociales* deja de lado tal apreciación residual, poniendo el énfasis en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, ampliando tanto su marco vital como sus capacidades de intervención en el mismo.

De este modo, las mejoras que potencialmente puedan lograrse sirven tanto al individuo inmediatamente implicado como a su calidad de vida social en aspectos diversos tales como el urbanismo, la cultura, el medio ambiente o su capacidad relacional y comunicativa.

### 3.2. Las políticas sociales insolidarias.

Toda política social responde, si nuestras anteriores afirmaciones no están desenfocadas, a criterios político-ideológicos que se originan en un determinado modo de entender la configuración de la sociedad y que desembocan en la defensa de precisos intereses en su interior.

Como hemos indicado, la diferencia que, a nuestro parecer, existe entre los modelos que estamos analizando es que, en el caso de las *políticas sociales solidarias*, el foco de interés social radica en el reforzamiento de las capacidades de acción de toda la sociedad, empezando por sus capas más desfavorecidas, mientras que en las *políticas sociales insolidarias*, cuyo mejor exponente en la actualidad es el neoliberalismo, se combinan tres aspectos que soportan la orientación de su interés social:

a) Por una parte su foco de atención es el interés privado en la sociedad y no el interés público; las políticas sociales quedan, así, sujetas a los intereses de entes privados.

b) Los efectos de las políticas sociales se restringen al mínimo imprescindible, intentando no distorsionar los mecanismos del mercado. Por esta razón se les conoce también como *políticas de integración*, esto es, políticas que atienden *estrictamente* a la cobertura de necesidades básicas inmediatas.

c) Se parte de la consideración de que las situaciones de marginación o dificultad social son el resultado de la *incapacidad de los sujetos* que las padecen, con lo que se culpabiliza a los mismos de su propia situación.

La función asignada, pues, a estas políticas *insolidarias* es la de reproducir las condiciones sociales y laborales (BRUNHOFF, 1976), canalizando los conflictos sociales potenciales hacia un mayor provecho del interés privado (GREFFE, 1975), fundamentalmente económico.

Probablemente sea en este tipo de políticas sociales donde más claramente puede apreciarse la función de legitimación del Estado que reside en la pretensión de inculcar la existencia de una atención y preocupación «natural» del Estado por las condiciones de vida de la sociedad civil; y como resultado, el enmascaramiento del juego de relaciones (presiones y luchas) que se instaura en una sociedad determinada. En el caso de las políticas sociales *insolidarias*, su función se justifica mediante la *implicación activa* en la liquidación de situaciones creadas por políticas sociales impulsoras de condiciones de solidaridad, participación e igualdad.

Las consecuencias *inmediatas de este tipo de políticas sociales insolidarias* -aunque quizá fuese más apropiado hablar de *políticas antisociales*- podemos apreciarlas en el proceso seguido en Gran Bretaña, donde los ataques contra los fundamentos del *Welfare State* han tenido ya repercusiones importantes que no han sino profundizado el fenómeno de la dualización social:

a) La política neoliberal impulsada por el gobierno de Mr. Theatcher ha pro-

vocado una reimplantación, generalizada a toda la sociedad británica, de la peor especie de darwinismo social. Esto significa, de manera directa, la práctica desaparición de las prestaciones sociales del Estado de Bienestar, comenzando por su característica de *universalidad*. Como resultado se ha producido un considerable aumento de la masa de personas completamente incapaces de proporcionarse un mínimo de subsistencia vital (homeless) y abocadas a la mendicidad o, en el mejor de los casos, a un infraempleo donde los contenidos sociales brillan por su ausencia pues se apoya en salarios completamente «libres» (acordados por oferta/demanda) y en la carencia total de cualquier clase de cobertura social de los «afortunados» que lo consiguen.

b) Al mismo tiempo, y en gran parte como consecuencia de ese proceso, se asiste a la aparición de una capa social cada vez más rica que se beneficia de los márgenes de enriquecimiento rápido que tales orientaciones políticas permiten, en especial con la drástica política de reconversión industrial y sus consecuencias en el empleo; consecuencias que se ven agravadas por los importantes recortes aplicados a los subsidios de desempleo.

Aspectos todos ellos que cuestionan desde la raíz los fundamentos mismos del Estado de Bienestar, es decir, aquella organización estatal orientada al pleno empleo y a garantizar la adecuada protección social para todos y en especial para los grupos sociales desfavorecidos.

La justificación de este proceder se efectúa de acuerdo con las tesis formuladas por la Escuela de Chicago para quienes la crisis nada tiene que ver con el capitalismo; es el Estado el que dificulta la progresión económica, es decir, hay

demasiado Estado y los servicios públicos tienen el efecto singular de paralizar la sociedad al tiempo que permiten que se desarrolle la irresponsabilidad de modo generalizado. Si cada cual se las arreglase como pudiese esto no ocurriría, se nos viene a decir sin embages. Los servicios públicos arruinan la iniciativa privada. Nadie se mueve ni se arriesga porque ya lo tiene todo resuelto con el Estado-providencia. Resultado: la irresponsabilidad de la gente.

Esto, desde luego, no son sino los flecos de una estrategia destinada a acabar con los logros solidarios de la *sociedad asistida* (BACHMAN y SIMONIN, 1981), reinstaurando, libres de interferencias, los puros y simples mecanismos del mercado. El neodarwinismo social está servido.

#### 4. EL PROBLEMA DE LA LEGITIMACIÓN RESULTANTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

Respecto a la perspectiva de aquellos teóricos «radicales» que sostienen que la legitimación que prestan al Estado las políticas sociales redundan en beneficio *exclusivo* de éste y de las clases sociales que representa, habría que plantearse la cuestión clave acerca de la subsiguiente *inutilidad*, más allá de estos beneficiarios directos, de toda intervención estatal en la esfera social: en ésto *coinciden* en lo esencial con las tesis insolidarias.

Es cierto que lo que muchos de entre estos autores, especialmente los que se reclaman de un cierto marxismo, intentan hacer con este tipo de teorizaciones es poner al descubierto los mecanismos subyacentes que hacen que el Estado burgués intervenga socialmente. Pero esta *inten-*

*cionalidad* no les cubre respecto de dos hechos concretos que suponen, *de facto*, una severa crítica de sus postulados:

1.º El Estado de Bienestar es, probablemente, la mejor manifestación del intervencionismo estatal mediante políticas sociales destinadas a paliar o evitar el deterioro de las condiciones de vida de importantes sectores de población o privados del disfrute de niveles de vida aceptables (tomando como parámetro de medida el índice establecido por cada sociedad determinada para sí misma). Que su aparición coincida con un periodo de auge de la economía capitalista no implica que su implantación sea obra de una prestación graciosa. Antes el contrario es el grupo de la consecución de mejoras sociales a partir de la acción de importantes movimientos sociales vertebrados en torno a temas como seguridad social, desempleo, educación, vivienda, equipamientos colectivos, etc.

Esto significa que la existencia misma del Estado de Bienestar revela, siquiera sea parcialmente, de las exigencias de los sectores y clases más desfavorecidos de la sociedad y que es, por lo tanto, un índice de sus conquistas socio-políticas. En este sentido, todo atentado contra su capacidad de acción social implicaría un retroceso considerable de las mismas. Incluso el tema de su *financiación* supone, en cualquier caso, una redistribución de las cargas a través del sistema impositivo que afecta a todas las escalas y clases de la sociedad, sin que esto equivalga a admitir que una tal financiación sea equitativa *per se*. La calidad del mismo se acercará al punto ideal cuanto más fuerte sea la capacidad de acción de los más débiles económicamente. Pero en el caso contrario, lo más probable es que

nada saliese de las arcas de las clases dominantes. En toda circunstancia, la existencia del Estado de Bienestar supone que el Estado se ve obligado a financiar o co-financiar (FERNÁNDEZ y ROZAS, 1984) sus políticas sociales implicando de este modo a toda la sociedad, incluso cuando esta redistribución solidaria sea forzosa para algunos.

2.º Como indicamos anteriormente, aunque la intencionalidad de sus análisis no apunte conscientemente en esa dirección, la crítica de la intervención del Estado en materia social, vinculándola exclusivamente a la función de *reproducción social*, viene a coincidir objetivamente con las propuestas insolidarias de desentendimiento estatal de las condiciones de vida sociales y la remisión a la capacidad de iniciativa privada para la resolución de los problemas que existan o puedan presentarse en el futuro.

En efecto, la institucionalización de las políticas sociales, que comportó la instauración de mecanismos estatales de gestión de los recursos públicos destinados a englobar y sustituir la actuación de los servicios de ayuda social *privados*, fue la consecuencia de la presión popular tendente a la universalización en la prestación de servicios sociales. El resultado fue, además, la creación de nuevos mecanismos de protección social.

El efecto que la crítica de la función legitimadora del Estado (y la sociedad que representa) por las políticas sociales es, a nuestro parecer, el contrario del que suponemos que se pretendía. Se hace preciso, en estas condiciones, estipular una alternativa posible y realista por parte de estas posiciones si quieren alcanzar algún viso de credibilidad. Caso contrario, corren el riesgo de converger y no

sólo formalmente con la propuesta neoliberal: volver a la gestión privada de los servicios y prestaciones públicos. Esta es la alternativa real al Estado de Bienestar, independientemente de lo defectuoso que nos parezca. En esta situación adquieren pleno sentido las palabras de BUENO ABAD(1989:20).

*«El Estado del Bienestar no está en crisis, sino más bien está siendo, y será cada día más en los próximos años, un reto de modernidad para el análisis económico y la políticas económicas.»*

Cierto es que, como señala con acierto MOIX (1986:260), la confianza en que el mercado privado y los cuerpos profesionales autónomos fuesen capaces de atender y satisfacer las demandas sociales es una pura ilusión, una ilusión «ridícula», que otras situaciones históricas han mostrado con claridad. El actual ejemplo británico no es, en este caso, nada más que una corroboración de esa experiencia histórica que, no obstante, se hace preciso no olvidar ante los ataques al Estado de Bienestar.

Porque, contrariamente a lo previsto por MARSHALL (1965) en su famosa *ley del proceso acumulativo* de las conquistas de derechos, la situación que estamos analizando parece indicar que en ningún sector (político, social o económico) las conquistas sean necesaria y permanentemente acumulativas, sino que la *reversibilidad* puede darse en todos ellos, como puede evidenciarse en el caso de las políticas sociales. Las conquistas históricas en el terreno de lo social no pueden ser consideradas, por tanto, como incondicionales. Precisamente esta capacidad de reversión en un sentido radicalmente

opuesto es la que reclama STOLERU (1977), entre otros, cuando enuncia sus tesis relativas a como «vencer la pobreza en los países ricos».

## 5. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y TRABAJO SOCIAL

El Trabajo Social ha sido, en sus diversas acepciones, una de las más importantes mediaciones utilizadas para el desarrollo de las políticas sociales; aunque es preciso reconocer que institucionalmente se ha intentado mantenerlo dentro de los límites marcados por las políticas sociales de integración, es decir, aquellas destinadas a hacer frente a necesidades sociales inmediatas, hoy se hace francamente difícil mantenerlo encasillado en estas coordenadas.

Especialmente a partir de la década de los sesenta, las modificaciones sociales sobrevenidas impulsaron en el interior del Trabajo Social tendencias de ruptura con la misión puramente paliativa que se le asignaba por parte de las instituciones encargadas de aplicar las políticas sociales. El resultado ha sido no sólo una modificación importante en las perspectivas del Trabajo Social -aproximación a una acción social global educativa y preventiva- sino igualmente una ampliación de los campos de intervención y la generación de nuevas modalidades de acción social -las relacionadas con las perspectivas de Animación Sociocultural-.

Los parámetros de actuación del Trabajo Social han transitado, pues, de una orientación asistencial y limitada hasta una situación marcada por caracteres contradictorios en la que, sin abandonar la temática de las atenciones primarias de urgencia, se apunta en dirección a nuevas

prácticas socioculturales de mejora de las condiciones de vida sociales, económicas y culturales; y ello desde una perspectiva *anticipatoria* tendente a generar elementos de acción en el interior de las capas sociales afectadas por procesos marginales e, incluso superando el límite sociológico de la marginación, adentrarse en el torrente del conjunto de la sociedad.

A este respecto, esta orientación se presenta como perfectamente consecuen- te si tenemos en cuenta que los efectos negativos que se producen en una socie- dad son el producto del comportamiento de ésta en su totalidad. En este sentido es en el que el Trabajo Social ha levantado la cinta demarcadora de las políticas de integración para incorporar una perspectiva de acción social global con ribetes emancipadores.

Esta coincidencia con el interés emancipador en la sociedad abre nuevos horizontes para el tránsito de la acción del Trabajo Social, especialmente porque contribuye a romper con el aislamiento asistencialista y facilita su confluencia (y su importante aportación en medios y experiencia) con los esfuerzos que se realizan para frenar las tendencias que presionan fuertemente hacia la sociedad dual.

Situar, en contrapartida, la capaci- dad de resolución de los graves proble- mas sociales en el núcleo relacional de los propios componentes de la sociedad, su- pone la opción por un modelo de inter- vención social dinámica y participativa en la que la acción de los trabajadores sociales se sitúa en una dimensión educa- tiva de aportación de elementos y de capacitación respetuosa de los propios modos de actuar de los sectores a los que se orienta. Entre otras cosas, esta orienta- ción percibe que el sostenimiento y la

ampliación de las políticas sociales de bienestar social no pueden quedarse *ex- clusivamente* dejadas a las opciones de las políticas gubernamentales, sino que han de responder a las necesidades expre- sadas desde los propios grupos y clases sociales.

La complejidad del entramado de relaciones en que esta actuación se sitúa es fácilmente detectable; pero ello supo- ne un reto de futuro al conjunto de la acción social. Así, de una parte, su rela- ción con la institucionalización de las políticas sociales que el Trabajo Social desarrolla es un profundo frente de lucha contra los controles marginadores; por otra, defender una perspectiva solidaria y autónoma en la capacidad de acción so- cial e impulsarla educativamente no es, en las situaciones actuales, una tarea sem- brada de facilidades. Estamos, desde lue- go, simplificando; pero una seria reflexión acerca de estos puntos enunciados puede permitir que se vislumbre la complejidad del conjunto de elementos intervinientes en la percepción de la acción social del presente y del futuro inmediato.

Queda rota, de este modo, la separa- ción teórico-práctica que sancionaba el Trabajo Social a dedicarse a la interven- ción individualizada en los terrenos de las políticas sociales; función complementaria de su otra gran limitación: sujetarse a políticas de integración; mientras que la intervención colectiva tendría otros cau- ces también definidos por las políticas sociales, esto es, los servicios sociales.

Parece claro que en esta orientación divisionista todo opera como si fuese realmente posible establecer la diferencia entre uno y otro sector de intervención; es decir, como si las necesidades individua- les-socialmente generadas- fuese posible

tratarlas aisladamente el contexto en que se producen. Y, lo que es más grave, como si unos aspectos tuviesen solución separadamente de los otros.

Es este modo de enfoque social -caduco e inoperante- el que tiene que afrontar como reto, para superarlo, un Trabajo Social que pretende avanzar hacia la eliminación de las causas que generar la descomposición social e individual. La alternativa no puede quedar demasiado lejos de una acomodación más o menos servil a los intereses de la norma social que sustenta el *status quo* social.

## 6. LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Dos son los aspectos que mejor ejemplifican, en nuestra opinión, las tendencias actuales en torno a la construcción de políticas sociales; y ambos coinciden en ser atentatorios contra las bases constitutivas del Estado de Bienestar:

a) *En primer lugar*, se detecta un activo recorte del presupuesto social mediante la limitación de los recursos destinados a la financiación de las políticas sociales. El efecto práctico es un creciente descompromiso social que tiene su mejor exponente en el neoliberalismo teatcheriano pero que penetra en mayor o menor medida todas las sociedades donde se estableció el modelo keinesiano y que se encuentran estrechamente vinculadas a raíz de los procesos transnacionales (CRUZ ROCHE y OTROS, 1985).

b) *En segundo lugar*, se aprecia un activo intervencionismo estatal tendente a conseguir la moderación de los salarios y la precarización del empleo. Los recortes habidos en relación a las demandas salariales y sociales se destinan fundamentalmente a la reconversión industrial

y al fomento de los sectores productivos que prefiguran la que se conoce como sociedad post-industrial con el objeto de su adecuada inserción en el entramado económico internacional.

Ambos aspectos aparecen recubiertos por un discurso ideológico que refleja los valores subyacentes a esta tendencia:

1) *Individualismo*: negación de soluciones colectivas y de la comunicación social.

2) *Competencia generalizada*: negación de la solidaridad social y fomento de la supervivencia y triunfo de los más aptos o mejores, etc.

3) *Austeridad social*: negación del disfrute y utilización ideológica falseadora de los problemas de los recursos.

Estos rasgos *calvinistas* son los que permiten definir las actuales tendencias como reaccionarias en el más estricto sentido etimológico del término. Frente a esta degradación generalizada de los logros sociales colectivos e individuales alcanzados y en tanto en cuanto las políticas sociales no responden únicamente a criterios económicos y sociales, sólo es posible insistir en la necesaria defensa (MOIX, 1986), y en su caso ampliación a otras medidas de previsión social colectivas, de los parámetros del Estado de Bienestar que se asienta en valores tales como:

a) la universalidad de la población protegida por las políticas sociales;

b) la asignación de responsabilidades claramente precisadas tanto para el Estado como para los individuos;

c) el deber de la sociedad de asegurar un nivel de vida mínimo para todos sus miembros;

d) considerar los servicios sociales como un *derecho* de todos los ciudadanos.

Consecuentemente, el análisis de las variaciones que puedan sobrevenir en el mantenimiento de los equipamientos y servicios sociales colectivos (escuelas, hospitales, transportes, etc.) así como de la socialización de la remuneración (presupuestos y sistema fiscal) y del consumo (seguridad social) supondrá un índice de singular importancia a la hora de precisar los avances o retrocesos de la tendencia que acabamos de exponer; una tendencia profundamente insolidaria.

## 7. LA DETERMINACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

Probablemente sea en el tema de la determinación de los mecanismo destinados a establecer *la medida* de las realizaciones conseguidas por los procesos de intervención social, o sea, su evaluación, donde con más fuerza reverdezcan los elementos configuradores de las orientaciones que animan el tipo de políticas sociales adoptadas. Apuntemos que, en general, los modelos de evaluación se corresponden con las premisas que inicialmente se establecen sobre los objetivos de la acción social. Así, podemos identificar dos grandes tendencias que, *grosso modo*, corresponden a dos modos de racionalidad diferenciados.

En primer lugar, encontramos la evaluación emergente de la matriz racional-tecnológica que pone de relieve esencialmente la consecución eficaz de los objetivos de las políticas sociales. Este modelo prescinde de entrada de cualquier valoración de los objetivos y de su aplicabilidad a los sectores destinatarios de las políticas sociales; igualmente hace abstracción de toda distinción acerca del

tipo de medio (social) al que tales políticas se orientan.

Partiendo de estas consideraciones, las inversiones sociales son tratadas como un producto más del mercado, como las naranjas o los buques de guerra. La argumentación justificativa es sencilla: lo que se asigna a través de las políticas sociales no son otra cosa que *recursos* que son detraídos de otros sectores inversionistas. Por lo tanto, el análisis de estos recursos ha de ser realizado exclusivamente en términos de mercado, quedando excluida toda valoración en términos de servicio público. Toda variable analizada ha de ser expresada en términos de costes (*inputs*) y beneficios (*outcomes*), quedando así cuantificadas (CULIER) todas las relaciones posibles que se generen en torno a las políticas sociales. Esta programación queda representada en el siguiente esquema gráfico:

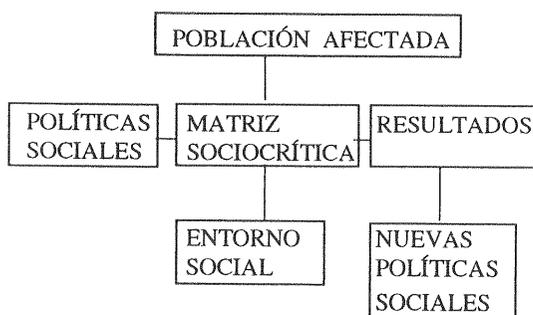


Partiendo de estos presupuestos, para que las políticas sociales sean realmente eficaces, el «entorno social y cultural» deberá permanecer estable e intocado.

Desde el punto de vista de la matriz racional socio-crítica (GARCÍA, 1987), y contrariamente a estas bases de la racionalidad instrumental, lo que se pretende es hacer patente que no basta para la evaluación de la acción social con la contrastación «empírica» del diseño de la intervención, sino que es imprescindible

tener una clara idea del papel que desempeñan los sujetos (profesionales y poblaciones afectadas) a lo largo del proceso intervencionista así como de sus *percepciones subjetivas* si no se quiere obtener una evaluación *socialmente distorsionada*.

La determinación del producto, es decir, la medición de los efectos de las políticas sociales debe ser considerada, desde este punto de vista, como una forma de análisis intra-social en el que tengan opción a participar todos los implicados y no sólo como operaciones estadístico-cuantitativas. Ciertamente, se aprecia difícil medir instrumentalmente determinadas variables sociales que pueden ser consideradas como resultantes de las políticas sociales o sus efectos actuales o futuros. Una posible esquematización sería la siguiente:



Desde esta óptica, la minimización de costes no dependerá de una eventual prospección de mercados sino de decisiones tomadas socialmente.

En última instancia, lo que parece seguir siendo el punto central de ruptura de ambos modos de racionalidad es el tema nodal de la participación en la orientación y en el control de las políticas sociales por parte de los implicados; o

bien la acción social se aprecia como una «función de producción» o una «caja negra», o bien se identifica con procesos de reconstrucción del tejido social con una orientación emancipatoria. Ninguna otra cosa significa las divergencias señaladas.

## 8. CONCLUSIÓN

Las políticas sociales no representan, *per se*, un componente intrínseco de nuestras sociedades. Esto significa que igual que surgieron y, en un determinado momento histórico, se expandieron ampliamente, en cualquier otro momento pueden dejar de existir. Son, por tanto, un producto social y los cambios y transformaciones que experimentan las sociedades no sólo pueden modificarlas sino incluso poner en peligro su pervivencia. Tal es el resultado apetecido por las tendencias actuales de tipo insolidario. Las pretensiones neoliberales son, en este sentido, un claro exponente del tipo de propuestas que acogerían de buen grado la completa desaparición de la acción intervencionista de los Estados en materia social.

En todo caso, una conclusión provisional es que las sociedades industriales avanzadas no pueden dejar de asumir tanto el coste como los beneficios de las políticas sociales ni de sus componentes intervencionistas. Precisamente porque la elevación del nivel de capacidad de acción histórica y social de los grupos y clases sociales es uno de los retos fundamentales de la acción social como respuesta al estancamiento social sostenido.

En este contexto, el Estado de Bienestar representa, con todas sus limitaciones, un punto de partida ineludible para la

obtención de más altas cotas de desarrollo societario. La crítica y exposición de sus carencias es absolutamente necesaria; pero su sostenimiento y perfeccionamiento se nos aparece imprescindible para evitar una cesura definitiva en el dualismo de la sociedad. Esto implica una consecuente actuación opositora a toda devaluación de los derechos y prestaciones actuales por parte de los actores sociales así como la conquista de nuevos marcos de acción y decisión social. En esa perspectiva se ubica, creemos, el inmediato futuro de la acción social en general y del Trabajo Social en particular.

Se trata, así, de obtener un segundo aliento para «lo social»: analizar, criticar, redefinir y participar en la configuración del futuro de la acción social puede ser un medio tremendamente efectivo para afrontar el futuro inmediato del Trabajo Social y de las políticas sociales que lo conforman en tanto que profesión.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- BACHMAN, C. y SIMONIN, J.: *Changer au quotidien*. Ed. Etudes Vivantes. París, 1982.
- BAHRO, R.: *La alternativa*. Ed. Alianza, Madrid, 1973.
- BRUNHOFF, S. de: *Etat et capital*. Ed. Maspero, 1976.
- BUENO ABAD, J.R.: «Acercamiento al proceso de formación de los trabajadores sociales», en VVAA, *Un cisma en la educación del Trabajo Social: ¿Enfasis en el individuo o en la sociedad?* IV Seminario del Grupo Regional Europeo de Escuelas de Trabajo Social. Ed. Hogar del Libro. Barna, 1989.
- CRUZ ROCHE, I. y OTROS: *Política Social y crisis económica*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1985.
- CULIER, A.J.: *Marco para la evaluación multidisciplinaria de los Servicios Sociales*. Documento en fotocopia. Sin fecha.
- FERNÁNDEZ, A y ROZAS, M.: *Políticas Sociales y Trabajo Social*. Ed. Humanitas. Buenos Aires, 1984.
- GARCÍA, J.A.: «Algunas observaciones sobre la evaluación de la Intervención en Animación Sociocultural», en *Jornadas sobre «Evaluación de la Animación Sociocultural»*. UNED. Madrid, Diciembre, 1987.
- GREFFE, X.: *La politique sociale*. Ed. P.U.F., París, 1975.
- LAS HERAS, P. y CORTAJARENA, E.: *Introducción al Bienestar Social*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1985.
- LORY, B.: *La politique d' action sociale*. Ed. Privat. Toulouse, 1975.
- MANRIQUE, M.: *De Apóstoles a Agentes de Cambio*. Ed. CELATS. Lima, 1982.
- MARSHALL, T.H.: *Social Policy in the Twentieth Century*. Ed. Huchison and Co., London, 1965.
- MOIX, M.: *Bienestar Social*. Ed. Trivium. Madrid, 1986.
- POULANTZAS, N.: *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Ed. Siglo XXI. México, 1977.
- STOLERU, L.: *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Ed. Flanmarion. Paris, 1977.
- TITMUS, R.M.: *Essays on the Welfare State*. Ed. Allen and Unwin. London, 1963.
- VVAA: *4 siglos de Acción Social: de la beneficencia al bienestar social*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1985.
- VVAA: *Trabajo Social en la Política Social del Estado*. Ed. CELATS. Lima, 1979.