

DOCUMENTACION

Socia

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES

Y DE SOCIOLOGIA APLICADA



**EL BIENESTAR
SOCIAL
Y LOS SERVICIOS
SOCIALES**

DOCUMENTACION SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

Núm. 36

Agosto-octubre 79

Consejero Delegado:

José M.^a Díaz Mozaz

Director:

José Navarro

Consejo de Redacción:

María Antonia Gallén

Pilar Malla

Miguel Roiz

Javier Alonso

R. Alvarez Bolado

EDITA:

CARITAS ESPAÑOLA

San Bernardo, 99 bis, 7.º

MADRID - 8

CONDICIONES DE SUSCRIPCION Y VENTA

España: Suscripción a cuatro números, 750 ptas.

Precio de este número: **300** pesetas.

Extranjero: Suscripción, 20 dólares.

Número suelto, 8 dólares.

DOCUMENTACION SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

DOCUMENTACION SOCIAL

**REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA**

Depósito legal: M. 4.389.—1971

Imprenta Sáez. Hierbabuena, 7. Madrid-29

SUMARIO

- 5 ● 1 El bienestar social a través de la historia y su concepto actual.
Carmen Sánchez Moro
- 15 ● 2 Los servicios sociales en el sector del bienestar social.
Demetrio Casado
- 33 ● 3 El bienestar social y los servicios sociales.
F. José Navarro Botella
- 51 ● 4 Organización de los servicios sociales en Europa.
Gloria Rubial
- 69 ● 5 Análisis de las alternativas de los principales partidos políticos sobre política social y servicios sociales.
Joan Costa
- 83 ● 6 Principios inspiradores de una política social para los disminuidos psíquicos.
- 97 ● 7 Informe sobre la estructuración de las entidades gestoras de la Seguridad Social en Cataluña.
- 105 ● 8 Papel del voluntariado en trabajo social.
Florencio Martín Tejedor
- 145 ● 9 Planteamientos teológicos sobre el compromiso de la Iglesia con el bienestar social.
Andrés Tornos
- 157 ● 10 Bibliografía.
- Recopilación hecha por Amparo Porcel

El bienestar social a través de la historia y su concepto actual

Por **CARMEN SANCHEZ MORO**

Equipo de Investigación Sociológica

E. D. I. S.

Beneficencia y Asistencia Social

El «Bienestar Social» puede ser concebido en un sentido amplio y positivo como la asunción, por parte de la comunidad, de la responsabilidad colectiva, para hacer frente a las necesidades universales de la población. Así, pues, el bienestar social no puede ser entendido al margen y con independencia de las necesidades de la sociedad en que se desarrolla, de sus recursos materiales y humanos, de su sistema de valores y de su estructura de poder, y puesto que las necesidades fundamentales son históricas, como dice A. Gorz, y por ello se modifican con los cambios del cuadro de vida que ocasionan el de los comportamientos colectivos, del mismo modo la manera de responder a las necesidades humanas está en relación con una situación histórica dada.

Por ello, antes de abordar el «Bienestar Social» propiamente dicho, nos interesa enmarcar las diversas formas de



respuestas con que históricamente se han venido afrontando las necesidades humanas.

La «publicación» de la necesidad, como objeto público de intervención, es explicativamente un fenómeno moderno, como señala el profesor R. Martín Mateo (1). Las sociedades primeras, de base esclavista fundamental, no permitían por su propia idiosincrasia esta contemplación colectiva y solidaria de la necesidad ajena.

La solidaridad tenía un carácter mucho más próximo, a cargo casi exclusivamente de los llamados grupos primarios (la familia, el clan y otros grupos emparentados o los vecinos unidos de modo espontáneo). La ayuda a los necesitados en estas primeras sociedades responde a acciones voluntarias de tipo privado, espontáneas, emotivas e individuales, y se mantiene a nivel de *Caridad*.

La Edad Media, que llevó consigo una ruralización total de la vida, hizo atomizar aún más estas formas de asistencia colectiva, con un predominio todavía casi exclusivo de la Beneficencia privada: de parte de la Iglesia, quien se erigió en la única consoladora de los males que afligían a la humanidad doliente y desvalida. Los desvalidos acudían al altar, no era de la incumbencia del trono consolarles. La acción de los reyes se limitaba a reconocer a la mendicidad inválida el derecho a la mendicidad, negándolo de paso a los mendigos vagos (plaga endémica de la época, por lo que revelan las persecuciones de los reyes contra la vagancia). Así, pues, el intervencionismo estatal en esta época se muestra a través de lo que significó la reglamentación de la mendicidad.

Pero las ideas caminan más de prisa que los hechos, las doctrinas se anticipan a las leyes y los sociólogos a la socio-

(1) Ramón Martín Mateo: *Sobre el concepto de Asistencia Social*, en «Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social». Ministerio de la Gobernación, 1967.

logía práctica (2), y así, de la prohibición o restricción del derecho a la mendicidad surge un embrión de política de asistencia social, que reconoce el derecho de los ciudadanos frente al Estado en sus riesgos.

Luis Vives es, sin disputa, el primer antecedente claro de la asistencia social moderna, en su obra «De subventione pauperum», es el primero que proclama el derecho de asistencia en favor de los pobres, haciéndolo extensivo igualmente a todos aquellos que se sienten impensadamente sobrecogidos de alguna desgracia o caso fortuito (cautiverio, prisión, enfermedades, etc.). Vives proclama como uno de los postulados fundamentales de su doctrina el «derecho al trabajo», «quien quiera comer, que trabaje», pero «quien quiera trabajar, encuentre dónde». Asimismo además de proclamar la asistencia como complemento de la caridad insuficiente y el derecho al trabajo, Vives, más práctico que teórico, se dedica de lleno al «socorro de los pobres» buscando los más eficaces procedimientos para orientar y dirigir la caridad privada. Así, de esta manera formula la distinción entre el mendigo válido e inválido, y termina por preconizar los «Diputados de parroquia» como encargados de vigilar y de orientar la beneficencia.

Otro de los pensadores más ilustres del siglo XVI fue el médico de Felipe II. Don Cristóbal Pérez de Herrera, quien en su libro «Discurso para el amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos» propugna una vez más la asistencia social por parte del Estado, previa una restricción total de la mendicidad callejera, lo que determinaría que el Estado debería intervenir mediante el socorro a los mendigos reales y la corrección de los vagos, creando para ello albergues de pobres, Hermandades de misericordia, etc.

(2) Antonio Rumeu de Armas: *Historia de la Previsión Social en España*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944.

Así, pues, estas ideas, polémicas en su tiempo, representaron un gran paso hacia adelante, con ellas se va superando el concepto de la Caridad y Beneficencia particular o privada y va surgiendo el nuevo concepto de *Beneficencia Pública*, concebida como «la realización de prestaciones gratificables de mera subsistencia en favor de los indigentes, financiadas con fondos públicos» (3).

Por otra parte, la progresiva secularización de los bienes de la Iglesia, así como su independencia del poder político, determinaron que toda la actividad que ésta había venido desarrollando tuviera que ser acometida por el Estado.

El pensamiento ilustrado significará, por decirlo así, una nueva perspectiva en la visión del tema. Las revoluciones francesa y americana contribuyeron a plasmar en moldes públicos y constitucionales la preocupación por la indigencia. En la Declaración de los Derechos del Hombre se contiene expresamente un artículo en el cual se consagra el «derecho al socorro, la obligación de la nación de prestar trabajo al que no lo tiene y ayuda al que no pueda obtenerlo o desempeñarlo». Aun cuando sean declaraciones formales, constituirán el punto de partida de la lucha reivindicativa que impregnará la práctica social de los años futuros (4).

Los Seguros Sociales

Pero es al fin la revolución industrial y los acontecimientos con ella relacionados los que transformarán drásticamente las normas dominantes al respecto.

La industrialización, la emigración del campo a la ciu-

(3) Gregorio Rubio Nombela: *Caridad, Asistencia y Seguridad Social*, en «Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social». Ministerio de la Gobernación, 1967.

(4) Patrocinio de las Heras y Elvira Cortajarena: *Introducción al bienestar social*. Federación Española de Asociación de Asistentes Sociales.

dad, etc., debilitaron considerablemente los grupos primarios; muchas de las funciones realizadas por la familia fueron pasando progresivamente a depender de otras instituciones en las zonas urbanas industrializadas; al mismo tiempo, la mayor movilidad e impersonalidad de la vida de las ciudades fueron relajando los lazos de vecindad. Pero aparte de su impacto sobre los grupos primarios, la revolución industrial situó en primer plano las primeras masas proletarias; estos trabajadores desplazados a un mundo distinto y por otra parte imposibilitados de asociarse por el peso de leyes antisociativas se encontraban totalmente inermes, ocasionando un estado de *necesidad colectiva*. Pero, al contrario que en las sociedades primitivas, en que los infortunios se achacaban a las malas cosechas o a desastres inevitables o a la escasez crónica de recursos, en este caso la causa aparecía en los mecanismos institucionales, que impedían a la gente utilizar sus energías creadoras y unían al descenso de los salarios un nivel creciente de aspiraciones. En este fértil suelo es donde germinó el principio de *solidaridad colectiva*; ya no son puramente las más extremas formas de abandono las que habrán de determinar la atención de los poderes públicos, la idea del «mínimo vital» se extiende por doquier, determinando simplemente la intervención del Estado cuando por alguna razón se desciende de tal mínimo.

Se produce, pues, el tránsito del Estado liberal de Derecho, que se conformaba con la mera formulación de derechos y la vigilancia y tutela de la seguridad de los individuos, al Estado social de Derecho, que se compromete formalmente a dar efectividad a los derechos proclamados, motivado por lo demás por la propia preocupación y las propias convicciones de las colectividades que agrupa y sintetiza.

La pobreza y la dependencia ya no son consideradas como pruebas del fracaso personal, sino de la desigual distribución de la riqueza; la Caridad cede paso a la idea de justicia social; la organización de los trabajadores y la conciencia de clase reclamaban reformas sustanciales.

Y surge así la primera acción pública organizada: *los seguros sociales*. La Seguridad Social, que puede ser considerada como «una tentativa de aplicación del principio de solidaridad social a la organización de un conjunto de garantías individuales y familiares que se hacen indispensables en una sociedad que practica una división del trabajo avanzada» (5). Los seguros sociales, cuyos antecedentes más remotos podemos encontrar en las cofradías, hermandades y montepíos, florecientes en España en los siglos XVI al XVIII, se desarrollan durante el siglo XIX a título privado, hasta que poco a poco son los Estados quienes asumen a esta función, dando lugar a la aparición de unos servicios sociales coordinados y unificados y a un sistema de Seguridad Social público y estatal en el que progresivamente se irá evolucionando hacia una mayor protección de la población en general y hacia una mayor cobertura de los estados de necesidad sobre los riesgos específicos, lo que determinará una tecnificación de las prestaciones tanto a nivel preventivo, curativo como rehabilitador y una mayor financiación presupuestaria por parte del Estado.

Todo ello va configurando, pues, un nuevo ideal del Estado y de sus funciones, atribuyéndosele un protagonismo creciente.

Por último, como consecuencia del cataclismo económico que significó la primera guerra mundial y que culminó en

(5) Patrocinio de las Heras y Elvira Cortajarena: *Introducción al bienestar social*. Federación Española de Asistentes Sociales.

la gran depresión de los años 30, se hizo necesario un sustancial replanteamiento de los fines del Estado. Ya no se concebían los fines del mismo en términos de seguridad, puesto que el sector económico reclamaba la preeminencia; de ahí que la misión económica del Estado se fuera imponiendo con más énfasis, y en plena década de los 30 comenzará a prender en Europa y en Estados Unidos la concepción de lo que se ha llamado «Estado de pleno empleo». El Estado empezó a ser contemplado cada vez menos como un intruso peligroso y hostil, aunque indispensable, en la esfera privada de los individuos, para ser crecientemente mirado como una ayuda deseable y hasta necesaria para la satisfacción de las necesidades económicas de los individuos (6).

El Estado de bienestar

Cambiada así la óptica con que se enfocaba el papel del Estado se consideró que no había ninguna razón para que su misión hubiera de terminar dentro de los límites impuestos por los términos estrictamente económicos; de ahí al «Welfare State» (Estado de bienestar) no había más que un paso, y éste se dio al estallar la segunda guerra mundial, con la creciente prosperidad que se desarrolló en diversos grados en los países occidentales. Fue entonces cuando se configuró el «Estado de bienestar». Se estimó que la misión del Estado no podía ser sólo la seguridad, ni siquiera la promoción del saludable funcionamiento de una economía de pleno empleo, sino que tenía que consistir también en hacer las adecuadas provisiones sociales para todos y en especial para aquellos grupos que, como los niños, enfermos,

(6) Manuel Moix Martínez: *El estado de bienestar*. Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Estudio número 3, mayo-junio 1976.

ancianos y las diversas categorías de los «crónicamente pobres», se calificaban de alguna manera como desvalidos e incapaces de participar en la economía incluso próspera.

Es decir, el Estado de bienestar en su forma de origen lleva la marca de las necesidades de los pobres y oprimidos y se centraba en los problemas más apremiantes en las fuentes primordiales de la inseguridad, por lo que sus programas se proponían: La elevación de la renta de los trabajadores, dada la evidente desigualdad de rentas el primer objetivo del Estado de bienestar en su fase inicial, ha sido el logro de la justicia distributiva, mediante el incremento de servicios públicos un sistema tributario progresivo, y la legislación social laboral y de consumo.

En segundo lugar se propone la ayuda a los incapacitados, y por último, acabar con el desempleo no sólo mitigando las consecuencias, sino atacando sus causas.

Tales son los rasgos esenciales de la filosofía del bienestar en su primera época inspirada por los males del capitalismo primitivo y los agobios de la depresión entre guerras, responde a lo que podríamos llamar una concepción residual del bienestar; ahora bien, dicha filosofía no es definitiva y ya en los años 60 pueden discernirse nuevos centros de interés.

A medida que los programas de bienestar van mitigando las formas extremas de sufrimiento se tiende hacia los problemas de la sociedad en su conjunto.

El bienestar social

El problema urbano, la automatización, las crecientes aspiraciones de los países subdesarrollados, etc., son problemas con los que se enfrenta hoy la sociedad en su conjunto.

En la medida en que se responsabilice con dichos problemas, el Estado de bienestar dejará de ser clasista y el bienestar social coincidirá cada vez más con el bienestar general.

El cambio de mentalidad se pone de relieve en una nueva formulación del bienestar en términos de desarrollo; este concepto desarrollista tiene un carácter positivo, se extiende más allá de los servicios facilitados a los necesitados, carga también el acento en la planificación del cambio social y en la provisión de los recursos esenciales para mantener y mejorar el funcionamiento social, y no sólo de los servicios de adaptación del individuo a la comunidad. El bienestar social llega a ser aceptado como una función propia legítima de la moderna sociedad industrial consistente en ayudar a los individuos a alcanzar su autorrealización.

No se trata, por tanto, de la exclusiva preocupación por la seguridad mínima dominante durante largo tiempo en el Estado de bienestar, sino de una mejor calidad de vida, lo que implica un orden de prioridades que nos sirva de guía en la asignación de los recursos físicos y humanos.

Como dice Gallbraith en «The affluent Society», el patrón vigente de la asignación de recursos responde a prejuicios que hacen que la economía esté dirigida a satisfacer las necesidades de consumo (provocadas artificialmente, por otra parte, por la incesante fuerza persuasiva de la publicidad, etc.) y mientras tanto se descuidan necesidades básicas en otros muchos campos (educación, sanidad, arte, etc.).

Por otra parte, como señala el profesor Moix (7), el constante afán de superación que se registra en todos los ámbitos de la vida humana el vertiginoso progreso tecnológico, la progresiva aceleración del cambio social y la creciente

(7) Manuel Moix Martínez: *Más allá del bienestar: La sociedad de bienestar y el bienestar social internacional*. Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Estudio número 5, septiembre-octubre 1977.

presión ejercida por el deseo de satisfacer las necesidades humanas de toda la población de un modo más digno y decoroso, constituyen algunos de los factores más decisivos en ese quemar etapar que se observa en este controvertido campo del bienestar social, en el que recientes conceptos como los de Sociedad de Bienestar y Bienestar Social Internacional parecen emerger como sendos y renovados intentos de superación en cierto modo del Estado de bienestar.

La Sociedad de Bienestar apunta así a un sistema social basado en el reconocimiento de los poderes públicos de que la responsabilidad primordial que les incumbe es velar por el bienestar de sus ciudadanos, pero no sólo es el Estado quien debe intervenir en dicho bienestar, sino que todos los elementos de la sociedad deberán servir al mismo.

Por otra parte, el Bienestar Social Internacional surge de la transición de la sociedad nacional a la internacional, que con mayor propiedad debería llamarse comunidad mundial y del reconocimiento de que los problemas internacionales no pueden resolverse normalmente aislados del amplio contexto constituido por la universal familia humana. Corresponde, pues, éste a uno de los mayores retos de nuestro tiempo, cual es no sólo la corrección de las desigualdades entre las naciones ricas y pobres, sino a la puesta en práctica de una solidaridad internacional que impida a algunos países incrementar su bienestar propio a costa del de los demás, es decir, que ya no se pueden considerar por más tiempo los sistemas de bienestar dentro del limitado marco del Estado nacional.

LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL SECTOR DEL BIENESTAR SOCIAL (*)

Por **DEMETRIO CASADO**

Dentro del ancho sector del bienestar social, los servicios sociales constituyen ya en España un área de considerable peso, según muestran su censo de entidades, sus plantillas de personal profesional y benévolo y sus memorias y estadísticas de actividades. A la vez, los servicios sociales son, sin duda alguna, el fragmento peor conocido del universo que llamamos convencionalmente bienestar social, según indican tanto la desorientación de sus potenciales usuarios como la confusión de la conciencia técnica y política respecto a la parcela que nos ocupa. Probablemente el factor más general y radical de esta situación reside en la posición institucional de Cenicienta que ocupan los servicios sociales en el seno de

* Es antecedente inmediato, aunque parcial, de este artículo el texto de la Memoria presentada por mí al concurso para la adjudicación de los premios «Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales 1979», del Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, y que fue seleccionado en segundo lugar para el tema «Servicios Sociales».

la familia del bienestar social, pero interesa señalar otros factores intermedios, presuntamente más abordables, como, por ejemplo, la indefinición taxonómica y conceptual, que dificulta incluso la posibilidad de hablar y pensar de y sobre los servicios sociales; la inestabilidad de las estructuras organizativas que vienen experimentando un intenso metabolismo orgánico en el plano público, difícil de seguir hasta para los más asiduos lectores del «Boletín Oficial del Estado». Así las cosas, no parecerá ocioso el modesto propósito de este artículo, que consiste en revisar el panorama conceptual e institucional de los servicios sociales en España.

I. EN BUSCA DE UNA IDENTIDAD TEORICA

En el año 1962, Pérez Leñero publicó un trabajo cuyo título se refiere al, por entonces y para nosotros, novedoso tema de los servicios sociales (1). En él expone y contrasta varias formulaciones conceptuales de su objeto de estudio, pero —probablemente desalentado por los escasos frutos que le ofrecen los antecedentes disponibles— acaba centrando su exploración en el servicio social.

En el año 1966 el Gabinete de Sociología de la Secretaría General Técnica de Trabajo elaboró un importante informe (2), bajo título —presumiblemente determinado por el «cliente»: Naciones Unidas, en este caso— que hace referencia a servicios sociales y asistencia social, pero su desarrollo se sirve únicamente de este segundo término y de su correspondiente conceptualización.

¹ JOSÉ PÉREZ LEÑERO: «Los Servicios Sociales: su naturaleza y fundamento». *Revista Iberoamericana de la Seguridad Social*, núm. 6, 1962.

² MINISTERIO DE TRABAJO: *Informe sobre los Servicios Sociales y la Asistencia Social en España*. Madrid, 1966 (multicopiado).

En el mismo año de 1966 tuvo lugar un seminario sobre «Problemas fundamentales de la beneficencia y la asistencia social», organizado por el Ministerio de la Gobernación —del que en aquel momento eran competencia tales funciones—, y de los varios conferenciantes que en tal ocasión abordaron el examen de las diferentes modalidades de la acción de bienestar social sólo uno, Martín Mateo, incidió sobre el tema de los servicios sociales, a los que dedica un breve párrafo, en el que acusa dificultad para aislar conceptualmente aquéllos respecto de los servicios públicos y de la Seguridad Social:

«... los servicios sociales vienen caracterizados por la generalidad de sus prestaciones, por tener como destinatario la totalidad de la población, sin discriminación ninguna, con financiación íntegra de los presupuestos, por lo que es difícil distinguirlos de los servicios públicos generales, a no ser por tener como destinatario, en cuanto afectan a la mayoría de la población, a las clases menos pudientes y por tener como misión el atendimento de necesidades sustantivas de la vida. Pues bien, todas estas técnicas: Seguros Sociales, Asistencia Social, Servicio Social, son enmarcables dentro del ámbito más amplio de la Seguridad Social, que pretende simple y puramente la eliminación de la necesidad cuando el propio ciudadano, el propio sujeto con sus medios particulares, no puede sobrellevar las circunstancias que en él han acaecido» (3).

El mismo autor, y en trabajo publicado el año siguiente,

³ RAMÓN MARTÍN MATEO: «Sobre el concepto de Asistencia Social» en el Ministerio de Gobernación: *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*. Madrid, 1977, págs. 65 y 66.

ilustra su concepción de los servicios sociales con numerosas referencias empíricas (4).

La investigación más importante sobre nuestro tema es la tesis doctoral de la profesora Alonso Ligeró, defendida en 1971. Aunque circunscribe su campo de estudio a la Seguridad Social, nos ofrece un análisis conceptual de los servicios sociales rebasando este límite, y proponiendo dos acepciones: una amplia, hasta el extremo de que da cabida a todas las actividades de bienestar social; otra estricta, que corresponde al servicio social según las definiciones propuestas por las Naciones Unidas (5).

El profesor Borrajo, en trabajo publicado en 1972, propone tres acepciones del concepto en cuestión: la amplia, ya citada; la que identifica el servicio social con el quehacer profesional de los asistentes sociales; la que sitúa a los servicios sociales dentro del marco de la Seguridad Social, cumpliendo la función de hacer eficaces y complementar las prestaciones clásicas. Y resume:

«... los tres posibles conceptos del servicio social tienen sentido, pues se refieren a realidades distintas; pero, acaso, el más útil o de mayor uso venga a ser el expuesto en tercer lugar, por lo que podría ser definido como el conjunto de instituciones y de acciones que tienen por objeto complementar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la Seguridad Social, y a la vez procuran la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y, en general, de la vida social» (6).

⁴ RAMÓN MARTÍN MATEO: «La Asistencia Social como servicio público» en el Ministerio de Gobernación: *Guía de actividades públicas asistenciales*. Madrid, 1977.

⁵ Cfr. MARÍA DE LOS SANTOS ALONSO LIGERO: «Los Servicios Sociales y la Seguridad Social», en *R. I. S. S.*, núm. 2, 1971, págs. 1510 y sigs.

⁶ EFRÉN BORRAJO DACRUZ: «Los Servicios Sociales», en *R. I. S. S.*, núm. 3, 1972, pág. 484.

Desdentado Bonete, en trabajo hecho público en 1974, coincide en las tres acepciones señaladas, pero amplía la tercera en estos términos:

«Una serie de sistemas de prestaciones, complementarias y especializadas, vinculadas a unas instituciones básicas (los servicios sociales de la Seguridad Social, los servicios sociales de la empresa respecto al contrato de trabajo)» (7).

Entre las publicaciones más recientes me parece interesante reseñar el ensayo, aparecido en 1979, de Las Heras y Cortajarena, que optan por definir los servicios sociales oponiéndolos a las prestaciones sociales:

«Los primeros (servicios sociales) son aquellos medios que se ponen a disposición pública de la comunidad para su uso y beneficio propiamente colectivo. Las segundas (prestaciones sociales) son medios que se proporcionan a los individuos o familias para su uso privado, pero que cumplen una función social (becas, pensiones de desempleo, ayudas familiares, créditos para viviendas sociales...)» (8).

Para terminar este rápido repaso de las aportaciones teórico-descriptivas que nos ofrecen las fuentes locales, he de señalar que en la documentación presentada en una reunión interna del P. S. O. E. sobre estos temas, celebrada en la primavera de 1979, no se afronta la cuestión conceptual,

⁷ AURELIO DESDENTADO BONETE: «Técnicas de financiación de los Servicios Sociales: ¿Financiación contributiva o financiación fiscal?», en Mesa Redonda sobre *El reparto de la carga fiscal*. Valle de los Caídos, 16 a 21 septiembre 1974.

⁸ PATROCINIO LAS HERAS y ELVIRA CORTAJARENA: *Introducción al bienestar social*. Madrid. Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, 1979, pág. 147.

pero en una de las ponencias se señalan las áreas y sectores sobre los que inciden los servicios sociales: desarrollo comunitario y organización de la comunidad, bienestar de la infancia y de la adolescencia, servicios para la juventud, bienestar de la tercera edad, rehabilitación e inserción social de minusválidos físicos, sensoriales y psíquicos, inserción social de marginados, servicios para refugiados y para trabajadores migrantes y/o temporeros y actuaciones en situaciones de emergencia social (9).

II. TEORIA Y REALIDAD EMPIRICA

La identificación de los servicios sociales con el servicio social, que se propone en algunos de los trabajos reseñados, no se ve corroborada en la práctica. El servicio social es un movimiento orientado por una determinada ideología (la «filosofía del servicio social»), que se aplica según métodos bastante definidos y aun protocolizados (*case work*, *group work*, *community work*) y que tiene como soporte una importantísima corporación profesional (centros de formación, cuerpos de profesionales, órganos de asociación y representación). En algunos países el movimiento del servicio social se ha proyectado hegemónicamente sobre las instituciones y organizaciones que gestionan la asistencia social y los servicios sociales, pero en otros, como, por ejemplo, España, no se registra tal situación de hecho, por lo que la identificación conceptual señalada no resulta justificada.

La subsunción de los servicios sociales en la asistencia social, implícita en el desarrollo del informe del Gabinete de Sociología del Departamento de Trabajo, cuenta, en nuestra

⁹ ANGEL CRIADO y otros: «Organización y gestión de los Servicios Sociales», en *Primeras Jornadas Federales de Servicios Sociales* (PSOE), 1979.

realidad institucional, con hechos favorables y contrarios. Entre estos últimos debe ser destacada la diferenciación formal y práctica que, en el ámbito de la acción protectora complementaria de la Seguridad Social, se ha establecido entre servicios sociales y asistencia social (Ley General de la Seguridad Social, capítulos V y VI). Mas, dentro del ámbito de competencia del propio Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, encontramos actividades y órganos con la etiqueta de asistencia social (Fondo Nacional de Asistencia Social, Instituto Nacional de Asistencia Social, que, en parte, se asemejan a la asistencia social de la Seguridad Social y, en parte, a sus servicios sociales; a mayor abundamiento en la asociación o confusión que comento, nótese que el centro directivo competente en la gestión o tutela de los citados F. N. A. S. e I. N. A. S. es una Dirección General, denominada hoy de Servicios Sociales y anteriormente de Asistencia Social y Servicios Sociales.

La dificultad de distinguir entre servicios sociales y servicios públicos generales que señala Martín Mateo, así como su afirmación de que aquéllos se enmarcan dentro de la Seguridad Social, no deben oscurecer los hechos bien evidentes de la realidad institucional, en la que, por una parte, los llamados Servicios Sociales de la Seguridad Social actúan sobre clientelas sectoriales y particulares (minusválidos y ancianos beneficiarios de la Seguridad Social), lo que, salvadas determinadas posturas conceptuales, no parece propio de los servicios públicos generales; por otra, la Seguridad Social española de hecho no incluye nada más que algunos de los servicios sociales posibles.

La concepción amplia de los servicios sociales, recogida en los trabajos de Alonso Liger y Borrajo, y que identifica servicios sociales y bienestar social, refleja un uso lingüístico

convencional poco extendido, y que, por supuesto, no se corresponde con la práctica taxonómica de nuestro país.

La concepción restringida que adopta Borrajo, definiendo los servicios sociales como acciones complementarias de las prestaciones individuales de la Seguridad Social, refleja una poderosa corriente doctrinal y práctica en el ámbito internacional de la Seguridad Social. Ha de notarse, no obstante, que dicha concepción deja fuera de encuadre los servicios sociales exteriores a la Seguridad Social, como los de empresa que cita Desdentado. Además, debe señalarse que existen servicios sociales no vinculados orgánicamente por una relación de complementariedad a unas prestaciones básicas, como es el caso, por ejemplo, de los servicios sociales de la Cruz Roja.

La definición de los servicios sociales por oposición a las prestaciones sociales, sugeridas por Las Heras y Cortajarena, no resulta compatible con el hecho de que determinados servicios sociales, como, por ejemplo, el de acción formativa y el de asistencia a subnormales, ambos de la Seguridad Social, otorgan prestaciones sociales.

La enumeración de campos de acción que se hace en la documentación del P. S. O. E. citada da pie a la generalización de que los servicios sociales se destinan a categorías particulares de población, en situaciones y con demandas específicas, lo que no parece que sea negado por la realidad institucional, salvado el fenómeno de coincidencia entre servicios sociales y asistencia social, antes evocado.

III. ESQUEMA INSTITUCIONAL EN EL REGIMEN DE FRANCO

La conexión/confusión que se registra entre asistencia social y servicios sociales en el plano organizativo, y que

señalé en la rúbrica anterior, obliga a examinar conjuntamente las estructuras institucionales de ambas áreas del bienestar social. Por razones de método, de análisis y exposición, voy a referir primero dicho examen al período final del régimen de Franco, en el que la acción de asistencia social y servicios sociales vino siendo realizada por una amplia pluralidad de programas y organismos, que se refleja en el esquema orgánico que a continuación se desarrolla (10).

Debe citarse en primer lugar el bloqueo de lo que pudiéramos llamar la asistencia social pública de carácter general, en el que se integra la acción benéfica y asistencial tradicional de la Administración pública, y que era gestionada o tutelada por el Ministerio de Gobernación. En la esfera central son de señalar: 1) Los órganos colegiados de consejo y coordinación (Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales, Comisiones Interministeriales de Asistencia y Educación de Subnormales y Pro Bienestar Infantil y Social); 2) Fondos asistenciales (Fondo de Protección Benéfico-social, Fondo Nacional de Asistencia Social); 3) La Dirección General de Asistencia Social (antes de Beneficencia y en algunos momentos fundida con la de Interior), centro directivo especializado de la Administración central, y de la que dependieron directamente varios centros (Gran Hospital de la Beneficencia General del Estado, Gran Residencia de Ancianos, etc.); 4) Organos periféricos (Juntas Provinciales de Beneficencia y Unidades Administrativas de Beneficencia en los Gobiernos

¹⁰ Respecto a este esquema deben hacerse dos salvedades: la primera es que no se refiere a un momento puntual, lo que da lugar a algunas discrepancias, principalmente terminológicas; no pretende ser un inventario, sino un ensayo de clasificación de programas y organismos, de modo que algunos datos y sus denominaciones son necesariamente convencionales. La identificación y descripción precisa de dichos programas y organizaciones; pueden consultarse, entre otras, en las siguientes fuentes: *Guía de actividades públicas asistenciales*, Madrid, Ministerio de Gobernación, 1967, y *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1977.

Civiles). En el ámbito de la Administración institucional destaca el Instituto Nacional de Asistencia Social, organismo autónomo en el que se integró la Obra de Auxilio Social, dependiente del Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Asistencia Social; su cobertura territorial se extiende a todas las provincias, en las que cuenta con las correspondientes delegaciones, y su espectro asistencial incluye todas las especialidades tradicionales (infancia desvalida, ancianos, subnormales, etc.), que se desarrollan en una amplísima red de centros. En el plano de la Administración local, la acción benéfica y asistencial de tipo social (no sanitaria) se limitaba, por una parte, a la acogida de niños abandonados y desamparados, así como de ancianos y otros adultos pobres y desvalidos, mediante centros de las Diputaciones Provinciales, y por otra, a la acción facultativa de parecido carácter por parte de los municipios de mayor población y recursos.

Puede formarse un segundo bloque orgánico con los servicios sociales y asistenciales especializados por cliente, las sectoriales y gestionados o tutelados por diversos departamentos ministeriales, como, por ejemplo: la Obra de Protección de Menores, el Patronato de Protección a la Mujer (ambos con una importante red de centros) y el Patronato Nacional de San Pablo (para la asistencia a reclusos), vinculados los tres al Ministerio de Justicia; el Fondo Nacional para la Aplicación del Principio de Igualdad de Oportunidades (becas y ayudas para el acceso a la enseñanza), el Seguro Escolar y el Servicio Escolar de Alimentación, dentro de la órbita administrativa del Ministerio de Educación y Ciencia; programas de educación en economía doméstica y de desarrollo comunitario, en sentido lato, gestionados por organismos especializados del Ministerio de Agricultura

(Servicio de Extensión Agraria y Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, principalmente); Fondo Nacional de Protección al Trabajo, promoción de empresas asociativas, acceso a la propiedad, capacitación profesional de adultos y asistencia a los emigrantes, dentro del campo de gestión del Ministerio de Trabajo, etc.

Un tercer bloque, de importancia creciente en el período de referencia, es el constituido por los servicios sociales y la asistencia social de la Seguridad Social. Además de la asistencia social, que constituye un programa de prestaciones económicas (y sanitarias) de carácter graciable y para supuestos excepcionales, el sistema de la Seguridad Social desarrolló el esquema de servicios sociales previsto en su Ley de Bases y en su Ley General, según se indica seguidamente: 1) Higiene y Seguridad del Trabajo, que se instrumenta principalmente mediante un Plan Nacional, un Consejo Superior y el servicio común denominado Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que llega a desarrollar una importante red de institutos y centros; 2) Medicina preventiva (de contenido sanitario, según indica su nombre), que no fue objeto de regulación específica y que ha canalizado su acción mediante acciones circunstanciales de los servicios sanitarios de la Seguridad Social; 3) Reeducción y Rehabilitación de Inválidos, que fue precedida en su regulación por el Servicio Social de Asistencia a Subnormales, encomendándose la gestión de ambos al servicio común Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, que cuenta con órganos periféricos en todas las provincias y con algunos centros; 4) Acción Formativa, que se aplicó mediante programas de becas, siendo el principal el correspondiente a las Universidades Laborales, tuteladas a través del servicio común denominado Servicio de Universidades Laborales (el

servicio común Servicio de Acción Formativa —en el que se integró el Programa de Promoción Profesional Obrera y que se transformó después en Servicio de Empleo y Acción Formativa, integrando los Servicios de Colocación de la Organización Sindical, y adquiriendo el carácter de organismo autónomo— apenas fue utilizado, a pesar de su denominación, como cauce de aplicación de los fondos de Acción Formativa de la Seguridad Social); 5) Servicio Social de Asistencia a Pensionistas (inicialmente de Asistencia a Ancianos y no previsto expresamente en las leyes citadas), cuya gestión se encomendó a un servicio común del mismo nombre, ha desarrollado una amplia red de residencias, hogares y clubs, así como otros programas complementarios (ayuda a domicilio, vacaciones).

El bloque institucional típico del régimen de Franco es el integrado por los programas y órganos inscritos en la órbita de la Secretaría General del Movimiento y de la Organización Sindical. Dicha Secretaría General organiza y gestiona diversos programas asistenciales, principalmente a través de la Sección Femenina. Asimismo, varias de las Obras Sindicales se inscribían en el área de la asistencia social y los servicios sociales (Colocación, Educación y Descanso, etc.).

En la frontera del sector público y del sector privado se sitúa el bloque de las organizaciones privadas con un régimen especial de tutela por el Estado, y entre las que deben destacarse: la Cruz Roja, la Organización Nacional de Ciegos y la Asociación Nacional de Inválidos Civiles, las tres con una cobertura territorial de alcance nacional y con un volumen importante de centros y servicios.

El bloque de las restantes instituciones privadas sin fin lucrativo incluye un censo de miles de centros y servicios dependientes de fundaciones benéficas, asociaciones y enti-

dades de la Iglesia. Debe destacarse de este conjunto la organización Cáritas, por su cobertura nacional y por el amplio abanico de sus actividades.

Conviene distinguir del bloque anterior el conjunto de servicios sociales y asistenciales (guarderías, colonias de vacaciones, becas para educación especial, ayudas en situaciones de emergencia, etc.), dependientes de las empresas y, en general, de los centros de trabajo. Son servicios opcionales, pero no suelen faltar, en una u otra especialidad, en las empresas y organismos grandes.

Finalmente, ha de mencionarse el bloque de las organizaciones privadas con fin de lucro, que incluye también un gran volumen de centros de servicios asistenciales, particularmente en los campos de la guarda y residencia de niños y ancianos.

IV. LAS REFORMAS DE LA TRANSICION

El pluralismo orgánico e institucional que se manifiesta en el esquema anterior, contra lo que pudiera suponer un observador extraño, no respondía a una política de descentralización institucional; era, sencillamente, la proyección en el área que nos ocupa, por una parte, de un Estado montado sobre administraciones paralelas y, por otra, de una política de tolerancia por conveniencia de la iniciativa privada, siendo el resultado, evidente tanto para los expertos como para los «usuarios», un auténtico caos. En un orden interpretativo debe señalarse la correspondencia de una buena parte de los bloques institucionales definidos en la rúbrica anterior con importantes sectores de fuerzas institucionales y sociales soportadoras del régimen de Franco, lo que debe estar en relación con la hipótesis que supone que la acción

asistencial y de servicios sociales cumple una función de legitimación de posiciones dominantes (11). Mas lo que nos interesa señalar aquí es que el movimiento de reformas en que ha consistido la transición al nuevo régimen ha incidido sobre el campo que nos ocupa y ha producido cambios importantes en su esquema institucional, según vamos a ver seguidamente.

La primera reforma a señalar se produce por el Real Decreto 736/1977, de 15 de abril, que establecía la unificación de competencias de la Administración central sobre las materias en cuestión en el Departamento de Trabajo, en el que se crea la Dirección General de Asistencia y Servicios Sociales, que vino a asumir las competencias y funciones de dos Direcciones Generales anteriormente existentes: la de Asistencia Social, en el Ministerio de Gobernación, y la de Servicios Sociales, en el Ministerio de Trabajo. Al crearse el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, la citada nueva Dirección General se integró en el mismo, con la denominación de Servicios Sociales. Se trata, pues, de una reforma de contenido administrativo y de alcance orgánico, pero su significación real y simbólica no debe ser subvalorada, en cuanto que vino a reducir una duplicidad organizativa injustificable, puesto que se daba dentro de una misma esfera administrativa. Por lo demás, la citada unificación facilitó otras medidas de menor alcance y de signo semejante, como la integración de las funciones de carácter público que tenía atribuidas la Asociación Nacional de Inválidos Civiles en el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, acordada mediante el Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio.

¹¹ Cfr. DEMETRIO CASADO: *Cambio de las instituciones de bienestar social en España*. Madrid, Marova, 1977, pág. 31.

Reforma más importante, y de obvio sentido político, es la que se produce como consecuencia de la supresión del Movimiento y la Organización Sindical, lo que dio lugar a la disolución o reconversión y reubicación administrativa de sus órganos asistenciales y sociales. Los procedentes del Movimiento fueron transferidos a la Administración pública mediante el Real Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril, quedando integrados posteriormente en el Ministerio de Cultura —inicialmente denominado de Cultura y Bienestar—, al crearse éste con ocasión de la reestructuración de la Administración del Estado decretada el 4 de julio de 1977; es de señalar que la Dirección General de Desarrollo Comunitario de este Departamento —a la que está adscrito el organismo autónomo Instituto de Bienestar Social— tiene atribuidas algunas funciones convergentes y tal vez concurrentes con las de la Dirección General de Servicios Sociales, lo que supondría una reproducción en pequeña escala del fenómeno de duplicidad antes señalado. Las obras asistenciales de la Organización Sindical, tras ser integradas en la Administración pública a través del organismo autónomo Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales, creado por Real Decreto-Ley 19/1976, de 3 de octubre, fueron transferidas a diferentes Departamentos ministeriales, mediante el Real Decreto 906/1978, de 14 de abril, bajo un criterio de afinidad funcional: los Centros sindicales asistenciales en la Dirección General de Servicios Sociales, Educación y Descanso en el Ministerio de Trabajo, como organismo autónomo y con la denominación de Instituto Social del Tiempo Libre, etc.

La tercera reforma incidente en el campo objeto de estudio se acuerda mediante el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad

Social, la salud y el empleo, del que merecen ser citados algunos antecedentes: el «Libro Blanco de la Seguridad Social» recomienda la transferencia al Estado de algunos servicios sociales de la Seguridad Social o la colaboración financiera de aquél en el sostenimiento de éstos (12); tales recomendaciones vinieron a ser confirmadas en los Pactos de la Moncloa, en los que se conviene la «reducción de los costes de trabajo por las empresas mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social...» (primera parte, B), se adopte la directriz de «limitación y ejemplaridad en los gastos consuntivos del Estado y la Seguridad Social» (segunda parte, I, A) y se prevé la transferencia a la Administración del Estado de «el servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral» (segunda parte, VI, A). El Real Decreto-Ley citado vino a dar cumplimiento a estas previsiones, a la vez que operó una reestructuración orgánica en los servicios sociales subsistentes, siendo las medidas relativas a nuestro campo de interés las siguientes: 1) Creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, y que asume las funciones de dos servicios comunes que quedan extinguidos: el de Asistencia a Pensionistas y el de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, subsistiendo fuera del marco de dicho Instituto el Servicio Social de Medicina Preventiva, al que se incorporan los órganos de Higiene y Seguridad en el Trabajo con funciones sanitarias; 2) Trans-

¹² Cfr. op. cit., págs. 360 (Acción Formativa) y 365 (Higiene y Seguridad en el Trabajo).

ferencia de la Seguridad Social a la Administración del Estado del Servicio de Empleo y Acción Formativa (que se integra en el organismo autónomo Instituto Nacional de Empleo, dependiente del Departamento de Trabajo), el Servicio de Universidades Laborales (que se integra en el organismo autónomo Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas, dependiente del Ministerio de Educación) y el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo (que, salvo en sus funciones de medicina preventiva, se integra en un Instituto de igual denominación, dependiente del Ministerio de Trabajo y con carácter de organismo autónomo). Esta operación de estatización de tres servicios sociales es, sin duda, el aspecto más importante de esta tercera reforma y supone la reconversión de aquéllos a la condición de servicios públicos de carácter general, en cuanto que adquieren la nota de universalidad de financiación y ámbito personal.

Con todo, las reformas por venir deben ser de mayor alcance que estas tres ya acordadas. Las leyes por las que se desarrollen los preceptos de la Constitución en materia de derechos a la Seguridad Social y a la asistencia social y/o servicios sociales traerán consigo cambios sustantivos y, sin duda, orgánicos en el subsector que consideramos. Deseablemente, por razones obvias, con posterioridad a la promulgación de tales leyes, pero tal vez sin esperar a ello, continuará el proceso de descentralización regional, iniciado en la etapa preconstitucional y preautonómica, y que adquirirá carácter firme por la aplicación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. A la vista de las normas constitucionales y de los Estatutos aprobados ha de preverse una descentralización de gran contenido en el subsector de la asistencia social-servicios sociales. Sobre esta cuestión es inexcusable señalar que la descentralización regional es en

realidad una plurirrecentralización para las, a mi parecer, numerosas competencias y funciones que en el campo de la acción asistencial y de servicios sociales tendrían su residencia más conveniente en la Diputación o el Ayuntamiento; por ello viene resultando y resultaría manifiestamente incoherente y contradictorio que la descentralización de «pase corto» hacia las regiones no haya sido y no fuera a ser acompañada o aun precedida de la descentralización de «pase largo» hacia las provincias y los municipios, que puede sorprenderla y frustrarla (13).

Noviembre de 1979

¹³ Sobre estos temas, el Comité Español de Bienestar Social publicará en breve: *Descentralización de los Servicios Sociales*. Madrid, Marsiega (en prensa).

El bienestar social y los servicios sociales.

Concepto y organización ⁽¹⁾

Por F. José Navarro Botella
Equipo de Investigación Sociológica E. D. I. S.

I. LA MARGINACION Y EL BIENESTAR SOCIAL

1. Causas estructurales de la marginación social

El fenómeno de la marginación social se suele ver, de ordinario, desde la perspectiva del individuo marginado. Así, se considera marginado a aquellas personas que viven fuera, al margen, de las estructuras sociales de la comunidad; lo que produce en ellas actitudes y comportamientos de inadaptación al funcionamiento normal del tejido de relaciones sociales existentes. Inadaptación que puede ir desde la apatía,

(1) Este trabajo está basado en una ponencia que junto a Antonio de Pablo presenté en las Jornadas de Servicios Sociales celebradas en Barcelona, bajo el título «La marginación social en la sociedad capitalista española», y otra presentada por Angel Criado, Antonio de Pablo, Rosa Doménech, Cristina Martín, Adolfo Dorr y Francisca Masgoret, titulada «Organización y gestión de los Servicios Sociales», en cuyas discusiones previas y debates en las Jornadas participé.

la pasividad y el aislamiento, hasta la conducta de carácter antisocial o delictivo.

Desde esta perspectiva, el problema de la marginación social se lo sitúa fundamentalmente en los propios individuos y grupos marginados, incapaces, por distintas razones, de «integrarse» en la vida social. Según esta forma de ver las cosas, la sociedad lo único que puede hacer es proporcionar a estos individuos y grupos marginales los medios materiales (de alimentación, sanidad, educación...) que les ayuden a superar su inadaptación y les permitan integrarse, como los demás ciudadanos, en la vida y dinámica normal de la sociedad.

Como puede verse, en este planteamiento se parte de *la sociedad tal como existe*, que no se pone en tela de juicio, y de lo que se trata es de *integrar* en ella a los individuos y grupos, que por una u otra razón se encuentran marginados.

Esta forma de ver el fenómeno de la marginación no es correcta, y no lo es porque no va al fondo de la cuestión, no se enfrenta con las causas reales que producen la marginación. El problema no está en los individuos, *está fundamentalmente en la sociedad que los margina*. En el contexto de nuestras sociedades capitalistas, es el propio funcionamiento del sistema capitalista el que produce la marginación social. La marginación social no puede concebirse como un mero «accidente» en el contexto de la sociedad capitalista; forma parte de su propia estructura de funcionamiento, es un efecto, una consecuencia necesaria de la lógica interna del desarrollo capitalista.

La marginación social, por definición, hace siempre referencia a una realidad concreta: la de la misma sociedad respecto de la cual determinados individuos y grupos están marginados. En este sentido, la marginación implica la idea

negativa de no acceso a unos determinados recursos económicos y a partir de ahí la de no utilización de unos servicios sociales y culturales, así como la no participación en la vida social y política de la sociedad. Todos estos aspectos de la marginación (económica, social, cultural y política) están íntimamente ligados entre sí, de manera que la marginación económica da lugar a las demás marginaciones y éstas, a su vez, contribuyen a reforzar la primera, con lo que nos encontramos en un círculo vicioso difícil de romper si no se atacan las causas radicales que lo producen; es decir, la propia lógica del funcionamiento de la sociedad capitalista.

Efectivamente, toda aquella persona o grupo social que no mantenga un determinado nivel de productividad-consumo, y por tanto extracción de plusvalía por parte del capital (minusválidos, enfermos crónicos, etc.), o que no acepten una serie de valores y normas establecidas, segregadas por la ideología de las clases dominantes, y cuestionen o pongan en peligro el orden social (minorías étnicas, subculturas, delincuentes, etc.), son extrañados y marginados.

Esta forma de organización social es, a nuestro juicio, la causa esencial y última de la marginación: una concepción utilitarista del hombre donde lo único importante es su capacidad de producción y por tanto de explotación por los dueños de los medios de producción, con sus inevitables consecuencias de desigualdad, y una cultura que justifica estas desigualdades como normales e incluso necesarias para el correcto funcionamiento del sistema, son las dos claves que nos permiten comprender en profundidad la causalidad estructural de la marginación, *expresión extrema de la desigualdad social* en la que se basa el sistema capitalista.

2. La marginación en España

Cuando se habla de marginación, generalmente se piensa en un sector de la población «marginal» sin gran importancia dentro del conjunto de la población. Esto es un grave error, pues si bien es cierto que no tiene gran influencia en la marcha cotidiana de la sociedad, sí es de capital importancia la proporción de ciudadanos que padecen una u otra forma de marginación.

A través de diversas investigaciones empíricas se ha podido calcular, de forma bastante aproximada, que alrededor de siete millones de españoles se encuentran inmersos en algún sector específico de marginación. De los cuatro millones y medio de ancianos, algo más de la mitad, unos dos millones y medio, están marginados por diversas razones (pensiones insuficientes, abandono de su familia, enfermedades invalidantes, etc.). Del millón y medio de minusválidos físicos y psíquicos, la inmensa mayoría no tienen ingresos propios o suficientes, muchos carecen de instrucción y casi todos tienen dificultades de normalizar su vida social. Se calcula en nuestro país la existencia de más de dos millones de alcohólicos, de los que más de un millón sufren marginación: enfermedades crónicas, accidentes, pérdida de su empleo, problemas familiares, etc. Respecto a las minorías étnicas y culturales, se calcula que son alrededor de medio millón de personas (unos 350.000 gitanos y unos 150.000 mercheros), la situación de estas minorías son de las más graves, pues además de la pobreza, incultura y otras carencias que padecen, son profundamente rechazados por el resto de la población y en numerosos casos acosados y perseguidos. Y, así, un largo etcétera: 300.000 chabolistas, 50.000 drogadictos, 60.000 delincuentes, 350.000 homosexuales, 150.000 prostitutas, 100.000 enfermos mentales y otras 500.000

personas en marginaciones diversas (niños abandonados, madres solteras, transeúntes y vagabundos, *hippies*, etc.).

Estas situaciones de marginación producen a quienes las sufren diversas carencias, o, dicho de otro modo, la privación o dificultación en la normal satisfacción de una serie de necesidades básicas para el desarrollo de la persona y su integración social. Estas necesidades son de dos tipos: las materiales o primarias (alimento, vestido, vivienda, salud, etcétera) y las socioculturales o secundarias (participación en la comunidad, arraigo, prestigio y valoración personal, auto-realización, etc.).

El rechazo que la sociedad hace a estas personas y la insatisfacción, más o menos permanente, de sus necesidades primarias y secundarias pueden provocar en el ser marginado, con distintos grados y matices, las patologías siguientes: frustración, resentimiento, desarraigo, increencia, evasión, agresividad, delincuencia y suicidio.

Es decir, a la desigualdad social, a la discriminación habitual que sufren las clases dominadas, viene a sumarse una marginación extraordinaria que, además de sufrir carencias objetivas, ha de soportar un extrañamiento dentro de la misma clase social a que pertenecen, ya que sobre el marginado se proyectan los valores y estereotipos de las clases dominantes que habiendo sido asimilados por las clases dominadas, éstas los proyectan a su vez sobre un sector de sí mismas más marginado todavía; sutil mecanismo de sublimación de las propias frustraciones y de alienación de la conciencia de clases dominadas.

Un claro ejemplo de esto lo tenemos en numerosos barrios periféricos de las grandes urbes españolas: los vecinos se están organizando por sí mismos para perseguir y reprimir la delincuencia callejera, habiendo llegado en mu-

chos casos casi hasta el linchamiento de los supuestos delinquentes, en ocasiones menores de edad.

¿Qué está ocurriendo aquí? Sin intentar justificar la delincuencia, hemos de decir, no obstante, que las masas populares están proyectando su inquietud e inseguridad ante una situación de crisis. El paro creciente, la carestía de la vida, la asfixia y el estrés de la vida en las grandes metrópolis, la inseguridad ante un futuro incierto, son, sin duda, manifestaciones de un sistema social basado en el lucro y la dominación. De este modo ocurre que un sector de la población ante el desempleo, alucinados por la espiral del consumo, optan por la delincuencia, mientras que otro de su misma procedencia social ve en ellos a su enemigo; pero ¿lo son realmente? ¿O quizá habría que buscarlo entre los que especulan y comercian con la necesidad, los que incitan al consumo desenfrenado, a la droga, aquellos cuyo único móvil es el beneficio creciente?

3. Crítica de los conceptos de integración y bienestar social

Esta realidad de la marginación social, si bien es una consecuencia necesaria de un determinado sistema y organización social, es también, por su disfuncionalidad, un riesgo potencial para el orden social establecido. Los teóricos y estudiosos de la sociología funcionalista se han dado perfecta cuenta de ello.

Una sociedad con un elevado índice de población marginada está perdiendo parte de su productividad económica y de su capacidad de consumo, y con ello la posibilidad de la apropiación de una importante plusvalía por parte de las clases dominantes. Al mismo tiempo, situaciones de priva-

ción extrema en la satisfacción de las necesidades básicas pueden originar un profundo descontento y situaciones de posible «desorden social».

En consecuencia, argumentan estos teóricos, es necesario corregir estas disfuncionalidades que el mismo sistema capitalista autogenera. Y para ello se ha creado el concepto de integración social y, de forma derivada de éste, el de bienestar social.

Desde esta perspectiva se considera que el sistema de organización económica y social capitalista es el mejor posible; se cree que los valores, las pautas de conducta y las normas (utilizando su propia terminología) son las más adecuadas y que responden de manera objetiva al interés y bien general de toda la comunidad.

Entonces se trata simplemente de corregir los factores desencadenantes de la marginación (que ellos dicen ser las causas radicales) capacitando al individuo para ocupar «su puesto» dentro del sistema de producción, y si esto no es posible se les asegura por lo menos la satisfacción de las necesidades básicas, evitando de este modo los grados extremos de frustración y su posible radicalización como colectivos.

No es que aquí estemos defendiendo que haya que mantener la insatisfacción de estas necesidades e impedir la integración social del marginado. No comparto el viejo tópico revolucionario de «cuanto peor, mejor». Lo que se niega es el modelo de integración social acrítico que no cuestiona los fundamentos del sistema capitalista, que no se interroga lo más mínimo por la justeza de los valores y normas establecidos y da por normal, o cuanto menos por inevitable, los procesos de explotación y dominación de unas clases por otras.

El concepto y el programa de bienestar social que de esta filosofía se deriva, está orientado más a los efectos que a las causas. Pretende corregir las contradicciones y disfuncionalidades del sistema, no el sistema mismo. Los Servicios Sociales que se crean con esta óptica, aunque resuelven problemas concretos, son incapaces de modificar las causas últimas de la marginación. El bienestar social sería, pues, el acceso a un nivel de consumo de bienes y servicios considerado como normal y una homogeneización de los valores y conductas sociales, dando así la impresión de una cierta igualdad social.

4. Alternativa a este concepto de bienestar social

Desde una perspectiva crítica, las alternativas y planteamientos a los conceptos de integración y bienestar social son muy distintos. La integración social ha de ser un proceso dialéctico mediante el cual, al mismo tiempo que se actúa ante los factores desencadenantes de la marginación (minusvalía, enfermedad, incultura, etc.), se *lucha contra las causas radicales que en última instancia la generan*.

Toda persona o grupo que se encuentren marginados han de ser ayudados en la normalización de su situación respecto a las circunstancias o factores desencadenantes de su marginación, suprimiendo las condiciones objetivas que les sitúen en inferioridad respecto a otras personas o colectivos.

Pero de forma simultánea este proceso ha de ser crítico. Todo marginado, en la medida de lo realmente posible, ha de llegar a tomar conciencia de las *causas estructurales* que han producido su marginación. En vez de una asimilación acrítica de los valores y normas del orden social establecido, tal como pretenden los funcionalistas, se ha de llegar a un

cuestionamiento en profundidad de los mismos con el fin de descubrir la dinámica y el conflicto de la estructura de clases y las relaciones de dominación subyacentes.

No basta con resolver los factores desencadenantes de la marginación, ni tampoco —aun con ser esto muy importante— el normalizar la situación de los marginados mediante el acceso a los bienes y servicios que disfrutaban el resto de la población. Además de esto hay que partir de su situación para realizar un análisis crítico del actual sistema social y canalizar la acción de estas personas y colectivos hacia un proceso más general de transformación de nuestra sociedad.

Y esto inevitablemente nos conduce al tema de la construcción de una sociedad distinta y de una alternativa o nuevos conceptos de integración y bienestar social. Si nos limitamos tan sólo a la creación de unos Servicios Sociales o a la concesión de unas pensiones sin más planteamientos, además de no modificar sustantivamente las causas últimas de la desigualdad y la marginación, favoreceremos por falta del adecuado análisis posibles posiciones conservadoras de quienes habiendo estado muy mal alcanzan un relativo bienestar y no desean más complicaciones.

Toda política de bienestar social, o mejor de *desarrollo social* ha de estar enmarcada dentro de una acción más general de transformación social y ha de ser coherente con sus objetivos últimos. Y hay que tener muy claro que solamente se erradicarán las causas estructurales cuando *se modifiquen sustantivamente las actuales relaciones de clases*, cuando la persona y la comunidad tengan valor por sí mismas y no un valor instrumental como en la actual sociedad capitalista, y cuando, en fin, los valores individualistas sean sustituidos por otros de cooperación y solidaridad. Todo ello implica la plena inserción de la política de bienestar

social en una política general y más amplia de cambio social y construcción progresiva de una sociedad más igualitaria y humana.

II. LOS SERVICIOS SOCIALES

1. Los Servicios Sociales en el desarrollo social

Dentro de este concepto más amplio y progresivo del desarrollo social, los Servicios Sociales son un importante instrumento, tanto en la elevación del bienestar, especialmente de los sectores de población más necesitados, como de concienciación y movilización popular en un proceso de transformación social.

Desde esta perspectiva, los Servicios Sociales cubrirán tres funciones específicas y complementarias entre sí:

- Realización de una *acción preventiva* que evite el surgimiento de determinados factores desencadenantes de marginación; por ejemplo: erradicación de la pobreza, el chabolismo, la ignorancia y el analfabetismo; facilitación del acceso a la educación, la formación profesional y el empleo, especialmente a aquellos que sufran alguna discapacitación; promoción de campañas y actuaciones contra el alcoholismo y la drogadicción; ayuda a familias y protección social de la infancia, etc.
- *Asistencia y rehabilitación* de aquellos que ya se encuentren en la marginación, mediante la creación de unos Servicios Sociales polivalentes y especializados que faciliten una atención adecuada a cada sector de marginación: microrresidencias de ancianos y ayuda a domicilio, hospitales geriátricos de día, centros de

asistencia y rehabilitación de alcohólicos y drogadictos, formación y empleo a minusválidos, escuelas-puente para gitanos, servicios de diagnóstico y acogida de transeúntes, etc.

- La actuación de los Servicios Sociales no ha de ser restringida a la población marginada de hecho o potencial, sino que ha de hacerse *extensiva a toda la población* en general y muy especialmente a la clase trabajadora. Su objeto ha de ser el promover un proceso de *desarrollo personal y colectivo a nivel popular*, mediante unos servicios y unas actividades apropiadas: centros sociales, asociaciones culturales, bibliotecas, servicios para la juventud, etc. En este proceso el objetivo básico sería la formación de una conciencia crítica y la construcción de unos valores sociales nuevos basados en la cooperación y la solidaridad. Y precisamente para que estos valores puedan ser algo real y no un mero enunciado abstracto, habría que promover una *metodología participativa*, una pedagogía activa donde la formación se adquiriera a través de la acción con compromisos concretos con la realidad.

2. Principios básicos de los Servicios Sociales

El adecuado planteamiento de los Servicios Sociales y su coherencia con el concepto de desarrollo social anteriormente expuesto requiere el estricto cumplimiento de una serie de principios metodológico-organizativos básicos. Estos son los siguientes: universalización, normalización, racionalidad, descentralización y participación.

Veamos:

- *Universalización*

Actualmente, la mayoría de los Servicios Sociales vienen actuando sobre individuos o colectivos de una forma discriminatoria, bien por la relación que con ellos establecen, bien por la intencionalidad de los promotores o gestores de los servicios. De este modo, tenemos relaciones de carácter contractual (Seguridad Social, seguros mutuos, etc.), filantrópicas, benéficas... Y también de intencionalidades de proselitismo ideológico, religioso y partidario.

Ante ello hay que reivindicar unos Servicios Sociales con una acción universalizada, cuyas prestaciones y servicios se realicen en base a la *condición de ciudadanos* de todos los miembros de la sociedad, sin discriminaciones de tratamiento nacidas del *status* o situaciones personales diferenciadas, y por supuesto libres por completo de todo condicionamiento o adoctrinamiento ideológico o religioso.

- *Normalización*

La atención de individuos y grupos que padecen dificultades objetivas para su integración en la comunidad ha de realizarse a través de los cauces normales que la sociedad utiliza para la satisfacción de sus necesidades, eliminando dentro de lo posible la utilización de servicios o centros que, en base a su consideración de especiales o diferenciados, creen modos de vida o ambientes cerrados, cuando no auténticos *ghetos*, que aíslan a la persona de su comunidad y dificultan, e imposibilitan a largo plazo, una plena integración en la misma.

Salvo en aquellos casos en que su total normalización es prácticamente imposible (subnormales profundos, enferme-

dades mentales extremas, ancianos enfermos abandonados, etcétera), se debería potenciar el acceso y uso por estos sectores de recursos y servicios utilizados por el resto de la población.

- *Racionalidad*

En estos momentos la creación, ubicación, financiación y gestión de los Servicios Sociales están realizándose de manera absolutamente anárquica y dispersa; mientras unos sectores están completamente desatendidos otros experimentan duplicidades, mientras en unas regiones hay cierta abundancia de Servicios Sociales otras están totalmente carentes; no existe una racionalidad en la atención de necesidades ni en la asignación de unos recursos (recursos escasos, por cierto), así como tampoco en la calidad de los servicios que se prestan ni cualificación en muchos de los que los llevan a cabo. Es absolutamente preciso que las necesidades en este campo se racionalicen mediante un adecuado estudio de prioridades, una planificación de los servicios y una asignación de recursos eficaz. El Estado ha de reservarse la planificación de la acción en este campo y optimizar los recursos, controlando con rigor su aplicación tanto directa como a través de otras entidades o colectivos.

- *Descentralización*

Que el Estado sea el responsable último en la satisfacción de las necesidades y demandas en Servicios Sociales no quiere decir que esto deba realizarse de un modo centralista y burocratizado; por el contrario, otros dos principios muy importantes que también han de cumplirse son la descentralización y la participación.

La proximidad a las necesidades y problemas concretos,

el más fácil acceso de los destinatarios al gobierno de los Servicios Sociales, la mayor eficacia en la gestión y administración de los recursos, hacen imprescindible una descentralización en la toma de decisiones y organización de dichos Servicios Sociales. La única limitación a esta descentralización vendría dada por la condición de asegurar una igualdad básica de servicios y prestaciones a todos los ciudadanos del Estado, lo cual podría cumplirse mediante una adecuada planificación concordada por los diferentes niveles implicados (gobiernos autonómicos, municipios, barrios...).

- *Participación*

La participación, como último principio base, vendría a ser como la vida misma de los Servicios Sociales; permitiría la integración de la comunidad, a través de sus organizaciones de base, en el estudio y análisis de las necesidades, en el tipo de soluciones concretas que se den a las mismas y en el control y la gestión de los recursos institucionales y económicos que se apliquen. Y esto no simplemente en una actuación consultiva, sino de protagonismo de los mismos interesados y de incidencia real y efectiva en las decisiones.

Aquí es donde cobraría todo su valor la movilización popular que apuntábamos en la primera parte de este trabajo. Las asociaciones de vecinos, de profesionales, de implicados, sindicales, y demás entidades y colectivos, vendrían a ser un elemento clave en una política de extensión y ampliación de la democracia, que distribuya parcelas de poder al alcance de los ciudadanos y sus comunidades, teniendo como meta la autogestión de todos los niveles de la vida social.

3. Organización de los Servicios Sociales

Consecuentemente con estos principios, la estructura organizativa más adecuada sería aquella que integrase los tres niveles siguientes: estatal, autonómico y local. Los criterios y funciones a cubrir en cada uno de estos niveles serían los siguientes (2):

Nivel estatal

A nivel estatal, las funciones a cubrir serían: la legislación general que regule los derechos y prestaciones básicas de los Servicios Sociales en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos del Estado español; formulación de las bases generales de la política social elaborando criterios prioritarios para la inversión en centros y servicios, así como las condiciones mínimas de su tipo y calidad; asignación de recursos económicos a las comunidades autonómicas; proporcionar asesoramiento y asistencia técnica a aquellos servicios que lo requieran; estimulación de la iniciativa social y del asociacionismo estableciendo la normativa general que regule las condiciones de cooperación en la iniciativa pública y social; promoción y gestión de servicios altamente especializados de uso por personas de todos los ámbitos territoriales del Estado; desarrollo de estudios e investigaciones específicos; establecimiento de planes generales de prevención e información pública y mentalización social; finalmente, le correspondería la coordinación de los diferentes niveles y sectores sociales que actúen en este campo.

En cuanto a los instrumentos legales y los organismos

(2) Para una mayor extensión en el tema puede consultarse la ponencia «Organización y Gestión de los Servicios Sociales», citada al principio, que, junto a las demás ponencias de las Jornadas de Servicios Sociales, aparecerá en breve en un libro publicado por el Centro de Estudios de la Administración.

del Estado para el desarrollo de los Servicios Sociales se proponen los siguientes: una Ley General de Servicios Sociales, con estructura, competencia y recursos definidos; un Instituto Estatal de Servicios Sociales, para las tareas no ejecutivas de estudio e investigación, asesoramiento y asistencia técnica, y finalmente, una Comisión Interministerial de Servicios Sociales para la coordinación de la actuación de los departamentos implicados.

Nivel de las comunidades autónomas

En el nivel de las comunidades autónomas las funciones a cubrir serían las siguientes: competencias legislativas y reglamentarias que desarrollen y concreten la legislación general del Estado en esta materia y establezcan las normas de funcionamiento y procedimiento administrativo, ordenación de centros y servicios y distribución de recursos; competencias de gestión de recursos y servicios, administración de personal, política de subvenciones, conciertos con instituciones y centros dependientes de la iniciativa social; estudios y planificación de las necesidades a nivel regional, provisión de estadísticas, información y mentalización en su ámbito territorial; coordinación con los organismos del Estado y con los Ayuntamientos y asistencia técnica y asesoramiento a éstos.

Nivel local

Este nivel es de competencia de los municipios a asumir por los respectivos Ayuntamientos, los cuales en las grandes ciudades descentralizarían su acción a nivel de los barrios. Sus funciones específicas serían: estudio de las necesidades a nivel del municipio; planificación, programación y administración de los recursos y servicios; gestión directa de las instituciones y centros que cada Ayuntamiento tenga en este

campo; promover y canalizar la participación ciudadana; coordinación de la iniciativa social en su ámbito y con los organismos o departamentos autonómicos.

Los Ayuntamientos o los servicios de barrio, allí donde se crearan, realizarían de manera directa una acción individual y familiar: ayuda social a la familia, protección de la infancia y la juventud, orientación y ayuda a marginados y a personas con problemas específicos y, finalmente, una amplia acción de promoción y desarrollo de la comunidad como tal.

4. Sistema Público de Servicios Sociales

Como conclusión general podemos decir que los conceptos de bienestar o desarrollo social y Servicios Sociales, así como sus principios básicos y organización aquí esbozados, nos conducen a un *Sistema Público de Servicios Sociales*. Sistema en el que juegan un importantísimo papel tanto la elevación del nivel de bienestar de la población como la profundización en el proceso democrático y de cambio social, con la consiguiente crítica y movilización popular.

En él el Estado tiene una función esencial como promotor y regulador del marco general de los Servicios Sociales y las condiciones básicas en los que éstos han de desarrollarse. Sin embargo, este planteamiento no excluye, sino que, por el contrario, incorpora como fundamento básico la descentralización y la participación. Descentralización en los diversos niveles organizativos anteriormente expuestos; participación de todas aquellas personas y colectivos cuya intención real y verificable sea la promoción y desarrollo del pueblo y de unas relaciones sociales más igualitarias y democráticas, con pleno respeto a su iniciativa y gestión, pero dentro del esquema de principios básicos y condiciones a que debe someterse toda actuación de interés público.



ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EUROPA

Por **GLORIA RUBIOL**

Asistente Social
Dirección Colegiada de G. I. T. S.
Barcelona

En primer lugar, nos parece necesario aclarar qué sentido damos al término servicios sociales. Como es sabido, la expresión «servicios sociales» se ha usado en una acepción amplia para designar todo el conjunto de servicios de educación, de sanidad, de vivienda, de seguridad social y de bienestar social.

Por otra parte, la expresión servicios sociales se usa en un sentido restringido para designar el conjunto de programas y actividades de bienestar social que a continuación detallamos. La lista, que pretende ser orientativa, pero no exhaustiva, comprende:

- Servicios de información y orientación.
- Servicios de tratamiento para problemáticas familiares o individuales.
- Centros sociales.
- Organización de la comunidad.
- Servicios para el bienestar de la infancia (guarderías, protección de menores, adopción, instituciones, familias sustitutas, etcétera).
- Servicio para el bienestar de la tercera edad (ayuda a domicilio, residencias, clubs, etc.).
- Inserción social de discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales (orientación, ayuda a domicilio, etc.).

- Reinserción social de ex enfermos mentales.
- Inserción social de marginados (ex presos, alcohólicos, vagabundos, etc.).
- Servicios para refugiados, para trabajadores migrantes.
- Programas de asistencia pública.

En las páginas siguientes vamos a revisar las cuestiones que en la esfera de los servicios sociales están más de actualidad en Europa. Algunas de estas cuestiones nos parecen especialmente relevantes ya, que son problemas que también preocupan en nuestro país.

Otras cuestiones parecen más alejadas de nuestros problemas inmediatos. Pero, si bien es verdad que los servicios sociales de cada país son el resultado de las respectivas características económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas, etc., también es verdad que los problemas sociales de la mayor parte de los países europeos tienen a ser semejantes. Estamos convencidos de que como consecuencia de esta convergencia de problemas y condiciones sociales, los servicios —que hoy parecen diferentes entre sí— tenderán a buscar fórmulas y soluciones parecidas en sus líneas generales, como ya ha ocurrido en la Sanidad y en la Seguridad Social.

Una última aclaración antes de entrar en el tema: la bibliografía sobre organización de los servicios sociales en los países europeos no es abundante. Existe más bibliografía sobre temas sectoriales que sobre organización general de los servicios sociales. Por otra parte, nos encontramos con dificultades de acceso al material original de muchos países, si no ha sido traducido a un idioma que conozcamos. A estas limitaciones y a las derivadas de la extensión de este artículo, así como a la búsqueda de características interesantes y originales en la estructuración de los servicios, se debe la mayor o menor extensión dedicada a los diferentes países o el que algunos no aparezcan.

Es de lamentar que las publicaciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa sobre organización de los servicios sociales no contengan datos sobre todos los países europeos. Por otra parte, las obras de tipo general escritas en la década de los años 60 han quedado ya desfasadas (1).

(1) Nos referimos, entre otras, a: Consejo de Europa: *Governmental Administrations Dealing with Social Problems*. Estrasburgo, 1968. Naciones Unidas: *Organization and Administration of Social Welfare Programs*, 1967.

I. ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL NIVEL LOCAL: LOS PUNTOS DE ACCESO DEL PUBLICO A LOS SERVICIOS

Para describir la organización de los servicios sociales a nivel local, nos ha parecido útil —aun a riesgo de simplificación— agrupar los diferentes sistemas existentes en tres grandes tipos:

Sistema de servicios sociales integrados a otros servicios (de sanidad, de educación, empresas, etc.)

Los servicios sociales no existen como entidad independiente, sino que forman parte de otro sistema de servicios. Un ejemplo de esta fórmula es Polonia.

Los servicios sociales no están agrupados entre sí. Llegan al público bien en servicios independientes, bien en servicios adosados a otros sistemas

Cuando llegan al público en servicios independientes en general están organizados para grupos o sectores de la población. Esta es la situación en España donde, por ejemplo, hay servicios exclusivamente para menores (los que dependen de Protección de Menores) sin relación con otros servicios para la familia. Hay servicios exclusivos para discapacitados (oficinas provinciales o locales del SEREM, etc.). También existen servicios locales que, en principio, son para toda la población de un municipio, pero en la práctica tienen un alcance limitado, de enfoque asistencial. Pero, además, hay servicios sociales adosados a otros sistemas de servicios: departamentos de trabajo social en hospitales, en centros de rehabilitación, etc. También es ésta, en general, la situación en Italia, aunque en algunas regiones se va a un sistema de integración de los servicios sociales y a su adscripción a los servicios sanitarios en el nivel local.

Sistema integrado de servicios sociales, con acceso para el público en cada localidad

Los principales servicios sociales constituyen un sistema global orientado a problemas personales, familiares y de la comunidad. El ejemplo más claro de este sistema es el británico.

1. Sistema de servicios sociales integrados a otros servicios

Veamos, a título de ejemplo, la organización de los servicios sociales en *Polonia*.

La línea básica del sistema polaco consiste en otorgar la máxima responsabilidad a un solo sistema de servicios en cada una de las diferentes etapas de la vida humana. Durante los tres primeros años de vida, la responsabilidad máxima corresponde a los servicios de sanidad. Desde los tres a los diecisiete años, corresponde a los servicios de educación. A partir de la edad laboral los servicios sociales dependen o de las empresas o de los sindicatos. A partir de la jubilación, los servicios de Sanidad vuelven a tener un papel central.

Es decir, que los servicios sociales en general están adosados a otros servicios: Sanidad, Educación y Trabajo.

Así, todos los programas para menores de tres años (guarderías, instituciones) dependen de Sanidad. Los servicios para muchachos con problemas de conducta dependen de Educación, aunque existe un departamento especial del Ministerio de Justicia para tratar los problemas de delincuencia de adultos y de jóvenes.

Las empresas ofrecen numerosos servicios sociales a sus empleados. Aunque existen diferencias según se trate de empresas grandes o pequeñas, desde 1973 las empresas socializadas han de tener una «unidad social» que ofrezca los siguientes servicios a los empleados:

- Formación del personal.
- Cantinas; servicios para fines de semana y vacaciones; guarderías, colonias de verano para los hijos de los empleados.

Los sindicatos tienen servicios de préstamos de dinero a sus afiliados y también algunos clubs para jubilados, pero prácticamente todos los servicios para ancianos dependen de Sanidad.

Una nueva política establecida en 1973 intenta reunir Sanidad y otros servicios sociales a nivel local: cada municipio ha de tener un Centro de Salud y Bienestar, con personal profesional (asistente social, enfermera de salud pública y médico) además del personal voluntario.

Estos Centros tienen un administrador, con preparación profesional, ayudado por un Consejo que representa a los grupos locales. A los Centros están vinculados los llamados «consejeros sociales». Estos consejeros voluntarios —que responden a una fórmula extendida en Europa Oriental— son, en general, personas jubiladas que trabajan dos o tres días por semana. No cobran sueldo, sino sólo desplazamientos. La proporción existente es uno para unos 800 habitantes, lo que significa que existe uno para cada pequeño pueblo y para cada manzana de las áreas urbanas. Tienen una posición semi-oficial; son elegidos por los grupos locales, pero nombrados por las autoridades. Su tarea es detectar los problemas sociales de las personas de su demarcación y orientarlas hacia los diferentes servicios.

Por otra parte, existen en Polonia entidades voluntarias que tienen servicios directos para el público: Sociedad de Amigos de los Niños, Cáritas (con instituciones para personas solas), Pax (con servicios de orientación y de tratamiento personal para jóvenes delincuentes), Cruz Roja, etc.

Existe además el Comité Polaco para el Bienestar Social, entidad creada en 1958 para complementar los Servicios de la Administración Pública. Tiene más de 8.000 secciones (3.600 en áreas rurales), desde las cuales ayuda especialmente a ancianos (65 por 100 de sus clientes) o a familias con dificultades económicas.

Como comentario final a esta breve descripción de los servicios en Polonia, queremos poner de relieve que el énfasis en servicios sociales en las empresas corresponde a una primera etapa en los países en vías de industrialización. Es una fórmula que acaba siendo superada; el proceso más frecuente, iniciado ya en Polonia, consiste en que en una etapa posterior se creen servicios en los barrios o en otras entidades (escuelas, sanidad) que, a la larga, duplican los de las empresas.

2. Servicios sociales no integrados

Este segundo tipo de organización, en el que hemos situado a España e Italia, no responde a una planificación de los servicios sociales, sino que es el resultado histórico de la creación de servicios, no planificada, para ir atendiendo diferentes problemas sociales. *Francia* presenta también la misma situación; las grandes organizaciones han ido desarrollando servicios sociales adjuntos. Así ha ocurrido en la Seguridad Social, en sanidad, pero también en cooperativas agrícolas, en sindicatos, grandes empresas, etc. Existen, por tanto, innumerables servicios difíciles de coordinar. A la ventaja para parte de la población de poder elegir entre diversos servicios sociales, se contraponen el derroche en coste y en personal que supone la duplicación de servicios.

Por otra parte, al lado de servicios sociales especializados, en Francia existe la red de asistentes sociales polivalentes, a veces llamados asistentes sociales familiares, que cubren todas las áreas geográficas. La ley, que requiere un asistente social para 5.000 habitantes, especifica también el procedimiento según el cual diferentes agencias han de corresponsabilizarse para proveer un asistente social polivalente. En consecuencia, éste puede depender de programa de salud pública, o de una agencia familiar privada, o de un servicio agrícola, o de una caja de subsidios familiares, etc. En todo caso, ha de tener unas horas de permanencia en días fijos en cada parte de su sector. Los asistentes sociales polivalentes informan, ayudan directamente o bien remiten a las familias a servicios especializados.

Para superar el problema del aislamiento de estos asistentes sociales y también para mejorar la coordinación de servicios, se han creado las circunscripciones o unión de sectores de asistentes sociales polivalentes. De esta manera se reúnen equipos de asistentes sociales que pueden ofrecer un trabajo en equipo y servicios especializados a la población.

Existen dificultades para la integración que intentan realizar las circunscripciones; como éstas dependen de la Administración Pública, existe una cierta resistencia de entidades privadas, con sus propios servicios sociales, a dejarse integrar.

Por otra parte, existen centros de comunidad con integración de servicios sociales; dependen de varias organizaciones. Cada red tiene

sus propios programas y política, así como una distribución geográfica desigual.

En resumen, Francia, por la multiplicidad de servicios, se encuadra en el tipo de organización núm. 2, pero con indicios de intentar una organización (circunscripciones) que quizá apunte al tipo núm. 3.

En *Italia*, hasta el establecimiento de la autonomía regional, prevaleció un sistema de prestación de servicios sociales a base de múltiples entidades sirviendo a diferentes grupos de población, con duplicidad de servicios en algunos campos, falta de coordinación entre agencias, carencias en otras áreas y asistencia basada en el ingreso en instituciones.

Aunque es arriesgado hacer generalizaciones sobre Italia, por las grandes diferencias entre las regiones del Norte y las del Sur, actualmente se lleva a cabo un gran esfuerzo para coordinar servicios, así como para superar la asistencia en instituciones.

Las regiones reúnen casi todas las competencias en servicios sociales y marcan la política a seguir en su demarcación. En las regiones donde está mejor organizado el nivel de prestación (Toscana, Emilia Romagna) se ha organizado a través de los distritos, que comprenden varios pueblos o bien varios barrios en las áreas urbanas. Los servicios llegan al público a través de los centros cívicos que reúnen los servicios sanitarios y algunos de los servicios sociales. Se da mucha importancia al aspecto de participación de la comunidad en la organización de los servicios.

En la *República Federal de Alemania* los servicios sociales de la Administración Pública a nivel local están agrupados alrededor de dos núcleos:

- *Oficinas de la Juventud*

Incluyen los servicios para familias y para menores. Aunque sus actividades varían entre los diferentes Länder y también según el tipo de agencias voluntarias que hay en la localidad, en general incluyen:

- Familias sustitutas, adopción, custodia de menores.
- Residencias.
- Asistencia al Tribunal de Menores.
- Clínicas de Orientación infantil.
- Educación de padres.

- Servicios recreativos para niños y jóvenes.
- Orientación profesional juvenil y servicio de trabajo para la juventud.
- Orientación juvenil con relación a drogas.
- Ayuda económica.

- *Oficinas sociales*

Les corresponden los servicios para ancianos, para discapacitados y los programas de asistencia pública. También tienen servicios para trabajadores extranjeros, servicios para emergencias, ayuda a los que no tienen vivienda y administración de las instituciones locales.

Ambos sistemas tienen puntos de acceso para el público en todas las ciudades (oficinas municipales) y en las zonas rurales (oficinas de distrito).

Sin embargo, un 50 por 100 de los servicios llegan al público a través de entidades voluntarias, subvencionadas por la Administración Pública. Este hecho y la existencia de dos núcleos de servicios produce fragmentación, discontinuidad y duplicación en los servicios. Para contrarrestar estos problemas las ciudades están experimentando centros de servicios en los que agrupan las oficinas sociales, las oficinas de juventud y los servicios de salud.

3. Sistema de servicios sociales integrados

Como ya hemos dicho, el sistema británico es el que ofrece el programa más completo de integración de servicios sociales (2) orientado a conseguir el bienestar de las familias y de todas las personas con la participación de la comunidad. En *Gran Bretaña*, la responsabilidad de la implementación de los servicios sociales corresponde a la Administración Local. La Administración Central supervisa, orienta, coordina, financia parcialmente los servicios, pero no tiene responsabilidad directa sobre ellos.

Cada circunscripción local (condado, distrito metropolitano o distrito de Londres) ha de tener un *Comité de Servicios Sociales*, formado por personas del consistorio elegido en las elecciones locales.

(2) El término usado en Gran Bretaña es el equivalente a «Servicios sociales personales». Según algunos autores, es inadecuado en la actualidad, puesto que también abarca programas de desarrollo comunitario y de trabajo con grupos.

Este Comité es el responsable del *Departamento de Servicios Sociales* del condado o distrito. Los Departamentos sirven a zonas con una población que puede ser tan sólo de unas 20.000 personas (en zonas rurales de Gales) o bien hasta más de dos millones (en áreas metropolitanas). Siempre existe una *subunidad* de Departamento en cada sector (barrio o pueblo) de forma que el acceso del público a la oficina de servicios sociales de su área sea fácil. En general, en las zonas urbanas, las subunidades sirven áreas con población entre 40.000 y 70.000 habitantes.

Los Departamentos de Servicios Sociales fueron creados por la *Ley de Servicios Sociales de las autoridades locales de 1970*, que agrupó en estos departamentos los servicios antes dispersos en los Departamentos de Infancia, de Bienestar y algunas de las funciones de los Departamentos de Sanidad, de Vivienda y de Educación.

Como resultado de esta integración, las competencias de los Departamentos de Servicios Sociales de Inglaterra y Gales son las siguientes:

- Bienestar de las familias.
- Protección de menores.
- Bienestar de los discapacitados.
- Bienestar de los ancianos.
- Asistencia a los enfermos mentales.
- Trabajo social en los hospitales del área.
- Bienestar de los escolares.

Respecto a la última competencia (bienestar de los escolares) es optativo para las autoridades locales integrarla en el Departamento de Servicios Sociales o bien mantenerla dependiente del Departamento Local de Educación.

La protección de menores incluye tanto las funciones de tutoría de menores como las de control o supervisión de menores con problemas de conducta. La función de supervisión de menores delincuentes la comparten con los Servicios de Libertad a Prueba (*Probation*) del Departamento del Interior.

En *Escocia* la situación presenta algunas variaciones interesantes: la integración de servicios se realizó antes que en Inglaterra, en 1968, con la creación de los Departamentos de Trabajo Social. Sus funciones son las mismas que las de los Departamentos de Inglaterra y Ga-

les, pero además incorporaron los Servicios de Libertad a Prueba de menores y de adultos, así como el trabajo social en las cárceles.

Por otra parte, han incorporado las funciones de bienestar de los escolares de todos los Departamentos locales de Educación.

Tanto en Inglaterra y Gales como en Escocia, las guarderías dependen de los Departamentos de Servicios Sociales, así como la supervisión de guarderías privadas y de personas privadas que guardan niños durante el día.

Otros servicios sociales para la infancia son el servicio de familias sustitutas y los servicios de ayuda a domicilio.

Además de estos servicios orientados a mantener a todos los niños en un ambiente familiar, existen instituciones para menores (de tamaño medio: 15 a 40 plazas), centros de observación y programas de tratamiento intermedio (trabajo de grupo con menores difíciles o pre-delinquentes).

Un problema de atención preferente de los Departamentos de Servicios Sociales es el de los niños maltratados, para la atención del cual realizan un trabajo coordinado con sanidad y escuelas. En los últimos años, algunos Departamentos están iniciando programas de atención para esposas maltratadas (refugios de emergencia).

Para la tercera edad y para discapacitados existen servicios de ayuda a domicilio (limpieza y también comidas a domicilio), así como servicios de terapia ocupacional; también hay Centros de día, clubs y residencias para aquellos que no pueden seguir en sus casas.

Para ex enfermos mentales hay residencias y talleres, aunque en este campo los servicios no son tan amplios como en los otros sectores.

La mayor parte de Departamentos de áreas urbanas tienen programas de trabajo de comunidad. En Escocia estos programas están más extendidos, abarcando áreas rurales.

Los Departamentos de Servicios Sociales constan de centenares y a veces de miles de empleados, entre los que hay: asistentes sociales (de un 10 a un 15 por 100 del total), psicólogos, terapeutas ocupacionales, educadores especializados, personal de ayuda a domicilio, chóferes para el reparto de comida, personal de ayuda a domicilio, chóferes para el reparto de comida, personal administrativo, etc. El personal no trabaja aislado, sino que está agrupado en equipos interdisciplinarios que sirven a las subunidades del condado o distrito antes citadas. Como prácticamente todos los servicios sociales dependen

del Departamento, es posible realizar una planificación y coordinación de acuerdo a las necesidades y posibilidades.

En toda Gran Bretaña son innumerables las entidades voluntarias dedicadas a los servicios sociales. La política seguida consiste en subvencionar a estas entidades si se someten a un control de la Administración Local (a través del Departamento) y aprovechar los servicios de las entidades voluntarias (instituciones, agencias de orientación familiar, etc.).

La organización sueca corresponde también al sistema 3.º

Suecia tiene una larga tradición de servicios sociales dependientes de la Administración Local y sufragados con impuestos locales. El nivel del que dependen los servicios sociales es el municipal; hay 277 municipios en Suecia. La unidad administrativa superior es el condado (23 condados). Cada municipio tiene un *Comité Local de Bienestar Social* formado por personas elegidas cada tres años. Estos comités reúnen las competencias que hasta hace unos años correspondían a tres comités hoy desaparecidos: el de la asistencia pública, el de la infancia y el que trataba los problemas de alcoholismo.

El Comité delega la ejecución de la mayor parte de sus funciones en las Oficinas Locales de Bienestar abiertas al público.

Las competencias de los Comités de Bienestar Social abarcan:

- Protección de menores; supervisión de menores delincuentes (quince a dieciocho años); la forma más corriente de tratamiento es la atención del menor en una familia sustituta.
- Servicios para discapacitados físicos: transporte, servicio de comida, de libros, etc.
- Servicios para ancianos.
- Servicios de ayuda a domicilio para familias, ancianos y discapacitados.
- Guarderías y grupos de juego (hasta siete años).
- Servicios para las vacaciones de niños cuyos padres trabajan y para las horas a la salida de las escuelas (desde 1977).
- Asistencia pública. Este servicio es importante en los países nórdicos, así como en Holanda, República Federal de Alemania, etc. En Gran Bretaña, en cambio, es muy limitado, ya que en general las ayudas económicas dependen de la Seguridad Social. En Suecia, a pesar de la importancia de los pro-

gramas de la Seguridad Social, cada año, de un 4 a un 6 por 100 de la población recibe ayuda económica de la Administración Local.

En Suecia los condados tienen competencia sobre los servicios de Sanidad y los servicios para deficientes mentales. Las ciudades grandes tienen, además de las competencias municipales, las correspondientes a los condados.

En Suecia, a diferencia de Gran Bretaña, las entidades voluntarias son casi inexistentes. Prácticamente todos los servicios sociales son prestados por la Administración Pública.

Con un sistema que parece tender al modelo núm. 3, pero con características propias muy acusadas, se sitúa *Yugoslavia*. En este país, desde 1974 existen las llamadas *comunidades autogestionarias de interés*, que agrupan a los proveedores y a los beneficiarios de un determinado servicio. Las comunas (hay unas 500 en todo el país) suelen tener comunidades de interés de Educación, Ciencia, Sanidad, Cultura y Bienestar Social. Algunas además forman comunidades de interés para vivienda, transporte y otros servicios públicos. Cada comunidad de interés tiene una asamblea compuesta por un «consejo de proveedores» y un «consejo de beneficiarios». La asamblea establece la política que seguirá el servicio. Las comunidades de interés establecen contratos con la comuna para prestar determinados servicios.

Las comunidades autogestionarias de interés en bienestar social son responsables de los *Centros de Trabajo Social*. Estos centros, iniciados en 1956, son el principal punto de acceso a los servicios sociales en el nivel local. Desde 1974 todas las comunas han de tener un Centro de Trabajo Social, aunque varias comunas pequeñas pueden unirse para formar uno. Las competencias de los Centros de Trabajo Social en general son: servicios directos a las familias, protección de menores, servicios de vacaciones para niños, servicios de rehabilitación para discapacitados, ayudas económicas a diferentes grupos de personas, servicios para marginados, servicios en relación a la delincuencia juvenil.

Algunas comunas tienen Centros de Trabajo Social separados para problemas de menores y para problemas de adultos. Algunas tienen centros unidos para Sanidad y trabajo social. Pero la fórmula más extendida es la descrita.

Sus funciones van desde el servicio directo a la gente, a la identificación de necesidades, iniciar servicios, supervisar a las instituciones de bienestar social del área y coordinación general.

Del siguiente nivel (ciudad, región o comunidades de comunas) dependen: casas para ancianos, hogares para menores y centros para delincuentes.

Al nivel de las Repúblicas que constituyen el Estado Federal de Yugoslavia corresponden: instituciones para menores delincuentes, instituciones para discapacitados físicos y psíquicos.

En la política respecto a los servicios sociales se aprecian dos direcciones claras: un movimiento desde la base que a través de las comunidades autogestionarias de interés participa, dirige y controla los servicios. Pero desde el nivel de las Repúblicas e incluso el Federal, surgen líneas de política social que han de ser cumplidas. Por ejemplo, la ley que obliga a todas las comunas a tener un Centro de Trabajo Social.

Por otra parte, las orientaciones técnicas del personal profesional influyen en las decisiones de las comunidades; esto puede explicar el que, a pesar de las autogestión, los servicios establecidos sean parecidos en las diferentes comunas.

Finalmente queremos citar la experiencia de *Dinamarca*.

Hasta la década de los años 70, en Dinamarca, como en la mayor parte de los países, existía una clara separación entre los servicios de la Seguridad Social —basados en normas legales que afectan a amplios sectores de la población de una manera uniforme— y los servicios sociales, basados en evaluaciones individuales. En la década de los 60 empezaron a surgir dudas y críticas hacia ese sistema. Los profesionales informaban de que las agencias de la Seguridad Social y las de Servicios Sociales duplicaban servicios, atendían a las mismas personas por los mismos problemas, etc. Consecuencia de este malestar fue el nombramiento de una Comisión sobre cuyos informes se redactó la Ley de Bienestar Social, aprobada en 1974 e implementada a partir de 1976.

Un objetivo de esta ley es que a nivel local los ciudadanos tengan que acudir a una sola oficina en relación a Seguridad Social y a Servicios Sociales. Las oficinas dependen del Comité Local de Bienestar Social y, aunque evidentemente no pueden resolver todos los problemas, son el primer y principal punto de información y de servicios

(excepto el seguro de paro, que depende de los sindicatos). Los servicios que dependen del Comité son:

- Servicios de orientación y consejo para familias y para personas solas.
- Guarderías.
- Instituciones para niños.
- Servicios recreativos y culturales para niños.
- Servicios de ayuda a domicilio.
- Residencias para ancianos.
- Protección de menores.
- Subsidios de enfermedad, vejez e invalidez.
- Ayudas económicas.
- Ayudas para discapacitados (a partir de 1980 administrarán los programas para discapacitados físicos y psíquicos).

En el nivel administrativo superior a los municipios están los condados, con competencias de planificación y supervisión, así como servicios de consultores para el personal de las oficinas locales.

El condado es además responsable de los centros de orientación para jóvenes con problemas de conducta y centros de recepción para transeúntes.

II. ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES A NIVEL MINISTERIAL

En *Polonia* la mayor parte de los servicios sociales dependen del Ministerio de Sanidad y Bienestar, y, dentro de él, bien del Departamento de Sanidad (servicios para menores de tres años), bien del Departamento de Bienestar (servicios para ancianos, enfermos crónicos, deficientes mentales, víctimas de desastres naturales, etc.).

Los servicios relacionados con la delincuencia juvenil dependen del Ministerio de Justicia. Los servicios sociales de las empresas socializadas dependen del Ministerio de Trabajo, Salarios y Asuntos Sociales.

En *Francia* los servicios sociales están divididos entre varios ministerios: de Trabajo y de la Participación, de Sanidad y de la Familia, de la Juventud y de los Deportes, de Justicia, de Cultura, de Educación.

En *Italia* existe también dispersión entre: Ministerios del Interior, de Trabajo y Previsión Social, de Higiene y Sanidad, de Justicia e incluso de Asuntos Exteriores (servicios sociales para emigrantes).

En Gran Bretaña, donde los servicios están integrados a nivel local, también lo están a nivel nacional: en *Inglaterra* están coordinados por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. En *Escocia*, por el Departamento Escocés de Educación.

En *Bulgaria* y *Checoslovaquia* existen Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales.

En *Suecia* los servicios sociales dependen del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales. En *Dinamarca*, del Ministerio Social, que abarca Servicios Sociales, Seguridad Social y Sanidad.

En *Yugoslavia* las diferentes Repúblicas presentan diversas combinaciones de ministerios; a nivel federal los servicios sociales están en el Ministerio de Sanidad y Acción Social.

Una solución frecuente es reunir a nivel ministerial Sanidad con Bienestar Social. Otro ejemplo: la *República Federal Alemana* tiene un Ministerio Federal de la Familia, la Juventud y Sanidad.

Otros países tienen un Ministerio exclusivo para los servicios sociales: *Irlanda*, *Luxemburgo*.

Suiza agrupa los servicios sociales en el Ministerio del Interior. Una fórmula diferente es la *holandesa* con un Ministerio de Cultura, Servicios Recreativos y Bienestar. Los servicios sociales se agrupan en dos direcciones generales: de Asistencia Pública y de Desarrollo Social. De esta última dependen: servicios para ancianos, para discapacitados, bienestar familiar, juventud, educación de adultos, desarrollo comunitario y servicios sociales para grupos minoritarios.

III. DESCENTRALIZACION

La tendencia más general en todos los países de Europa occidental, incluida Francia, es hacia la descentralización tanto en la programación como en la prestación de los servicios. En Gran Bretaña, país con una larga tradición de autonomía municipal, esta tendencia se ve en parte contrarrestada por la necesidad de que el Gobierno central sufrague una parte creciente de los elevados gastos de los servicios locales, para hacer frente a los cuales ya no son suficientes los recursos con que cuentan las haciendas locales.

Entre los países que hemos ido citando, Yugoslavia es el ejemplo más claro de descentralización en el sentido de capacidad de decisión local.

IV. PROGRAMAS DE ASISTENCIA PUBLICA

Casi todos los países europeos tienen programas de asistencia pública como parte de su política de mantenimiento de un nivel mínimo de ingresos. Por ejemplo, en Holanda, la Ley de Asistencia General de 1965 asegura un nivel mínimo de renta a toda la población, basándose en principios de solidaridad social. La ley da especial importancia al concepto de «ayudas económicas preventivas» para evitar crisis familiares.

Administrativamente, los programas de asistencia pública suelen estar en el área de los servicios sociales, gestionados a nivel local, pero con normas establecidas por el Gobierno central. Solamente Gran Bretaña y Dinamarca han integrado administrativamente los programas de asistencia pública con los de la Seguridad Social.

V. RELACION ENTRE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS

Existen dos problemas diferentes. En primer lugar, el derivado de que exista un alto índice de prestación de servicios por personas voluntarias, no profesionales. Este es el caso de Polonia (también de la URSS, de Hungría); entonces el problema que se plantea es la calidad de un servicio no realizado por profesionales.

Otro problema es la realización de servicios por entidades privadas, de carácter filantrópico, que cuentan entre su personal a profesionales y a voluntarios.

Aunque no hay ninguna duda respecto al papel predominante de los servicios de la Administración Pública, prácticamente todos los países europeos realizan parte de sus responsabilidades en servicios sociales a través de entidades voluntarias; las diferencias residen en el porcentaje de servicios realizados por la Administración Pública o por organizaciones voluntarias. En un extremo de la lista tenemos

Suecia —con un máximo de actividades realizadas por la Administración Pública— y en el otro a la República Federal de Alemania y a Holanda con una gran variedad de agencias (protestantes, católicas, aconfesionales) realizando servicios sociales.

Italia y Francia tienen planteadas e intentan resolver los problemas de coordinación de las numerosas entidades privadas con la Administración Pública.

El papel de los voluntarios y de las organizaciones voluntarias está hoy sujeto a la discusión, pero no para eliminarlo, sino para situarlo en el punto en que pueda ser más útil. En general, se observa una revitalización de las entidades voluntarias, de las asociaciones de ayuda mutua, etc., en los países europeos occidentales, y se señala que las entidades voluntarias tienen un papel a realizar como pioneras de nuevos servicios y también como defensoras de grupos de ciudadanos que no son atendidos por los servicios públicos debido a la menor sensibilidad de los aparatos burocráticos oficiales o a otras causas.

Una característica común de las entidades voluntarias en Europa occidental es su progresiva dependencia de la Administración Pública en cuanto a su financiación.

VI. ATENCION EN INSTITUCIONES

Ya en los primeros años de la década de los 60, los países industrializados iniciaron una política antiinstituciones respecto a ancianos, niños, discapacitados, delincuentes, etc. Para los menores se buscaron soluciones como familias sustitutas, adopción y residencias de tipo familiar. Para los ancianos y discapacitados, servicios de ayuda a domicilio, de comidas a domicilio, clubs, etc. A esta tendencia responde también el movimiento hacia prisiones abiertas (Suecia), centros abiertos de tratamiento para delincuentes (Gran Bretaña), etc.

En Suecia y en Gran Bretaña se utilizan familias sustitutas para evitar la institucionalización de deficientes mentales, y también para el tratamiento de adolescentes o jóvenes con problemas de conducta (incluso drogadictos).

Este proceso ha sufrido ya algunas rectificaciones: se considera que para algunos menores es conveniente una institución y algunos ancianos prefieren estar en residencias más que en su propia casa.

Por otra parte, muchas veces se producen conflictos de valores entre los profesionales que quieren «desinstitucionalizar» y la comunidad que quiere «orden y seguridad», por ejemplo, en relación al tratamiento abierto de delincuentes o de enfermos mentales. A pesar de estos conflictos, la línea dominante es la de atender a las personas con problemas en su propia comunidad en vez de en instituciones.

CONSEJO DE EUROPA: *Governmental Administrations Dealing with Social Problems*. Estrasburgo, 1968.

FLAMM, FRANZ: *Social Services and Social Work in the Federal Republic of Germany*. Frankfurt Main, 1974.

KAHN, ALFRED J., y SHEILA KAMERMAN: *Cross-National Studies of Social Service Systems*. Nueva York, Columbia University School of Social Work, 1976, 11 volúmenes. (Contiene informes sobre Francia, Gran Bretaña, Polonia, Israel, Yugoslavia y R. F. de Alemania.)

— *Not for the Poor Alone. European Social Services*. Nueva York, Harper Colophon, 1977.

LEAPER, R. A. B.: *Human Well-being-challenges for the 1980s. Social, Economic and Political Action*. Documento básico del XIX Congreso Internacional del International Council on Social Welfare. Jerusalén, 1978.

NACIONES UNIDAS. Programa Europeo de Desarrollo Social: *Les conceptions intégrées des services sociaux au niveau local*. Frankfurt-Main, 1976.

THURSZ, DANIEL, y J. L. VIGILANTE (eds.): *Meeting Human Needs*. Londres, Beverly Hills, Sage Publications. Vol. I (1975): *An Overview of Nine Countries*. Vol. 2 (1976): *Additional Perspectives from Thirteen Countries*.

VILLOTA, FRANCISCO: *Problemas actuales de los servicios de bienestar social*. Madrid, Euroamérica, 1973.

YOUNGHUSBAND, EILEEN: *Social Work in Britain, 1950-1975*. Londres, G. Allen and Unwin, 1978, 2 vols.

Análisis de las alternativas de los principales partidos políticos sobre política social y servicios sociales (*)

Por JOAN COSTA

I. INTRODUCCION

Creo que es necesario situar este artículo dentro del marco global de todas las exposiciones de este número de Documentación Social. Al intentar una visión más o menos crítica de las diferentes alternativas que los partidos dan a este aspecto concreto de la vida social, damos por supuesto no sólo lo que se intenta plasmar al hablar de servicios sociales, su historia, su realidad, sino también lo que en la nueva Constitución se establece sobre principios rectores de la política social del Estado.

Es a partir de aquí que nosotros debemos situar las diferentes opciones políticas: qué proponen, cómo afrontan esta dimensión tan importante en la vida de una sociedad. A pesar de todo no podemos perder de vista la poca «experiencia»

* (La mayoría, por no decir la totalidad de citas, etc..., son tomadas de los programas de las últimas elecciones municipales.)

de los partidos en la dinámica de una vida políticamente normal. Hasta los momentos presentes y desde su aparición en la vida pública, su interés principal ha sido abrir nuevos horizontes, dar a entender mejores maneras de organizar la vida en común de los pueblos del Estado español. Claro que dentro de esta amplia perspectiva hay un gran abanico de realidades concretas que son precisamente las que pueden darnos a entender cómo cada uno de los partidos intentaría cambiar esta nuestra sociedad. En este abanico es donde encontramos todo lo referente a política social y servicios sociales.

Es nuestro deseo acercarnos lo máximo posible a las diferencias, coincidencias, puntos conflictivos, etc., que presentan las diversas opciones. Quizá sea en estos momentos, después de las elecciones municipales, cuando mejor podremos calibrar la efectividad de unas políticas sociales que, procedentes de diferentes opciones, van dirigidas a un mismo pueblo. Hago hincapié en que quizá sea ahora el mejor momento, ya que si, por una parte, la política social y los servicios sociales tienen su planteamiento teórico, su trasfondo ideológico, por otra, es exigencia ineludible atender, solucionar toda una problemática que está ahí, y diría más: es necesario que esta política que preconizan todos y cada uno de los partidos políticos fuera capaz de crear una dinámica que no permitiese la reproducción de estos problemas sociales. Puede que esta afirmación huela a visión utópica, pero no deja de ser verdad que es en este punto donde mejor pueden valorarse las diferentes políticas sociales, ya que esta dinámica será la pauta no sólo de cuáles servicios sociales son prioritarios, sino también de cómo deben funcionar estos servicios.

II. LOS PARTIDOS Y LA POLITICA SOCIAL EN LA CONSTITUCION

Antes de entrar en el análisis de las diferentes opciones políticas en lo que se refiere a servicios sociales, creo importante dar una visión sucinta de lo que hay escrito en la Constitución. Más que una visión, creo será un «situar el marco dentro del cual la legislación engloba todo lo que se entiende por principios rectores de la política social (cap. 3.º, artículo del. 39-52). Aparte de reconocer e institucionalizar un marco de convivencia esencial para una política de bienestar social, encontramos el reconocimiento de los derechos de todo ciudadano español a una serie de elementos necesarios para un desarrollo normal de la persona:

- Los derechos del niño, reconocidos internacionalmente (cap. 3, art. 39,4).
- Los derechos sociales y económicos de los trabajadores españoles emigrantes (cap. 3, art. 42).
- Derecho a la protección de la salud (cap. 3, art. 43,1).
- Derecho de todos a la cultura (cap. 3, art. 44,1).
- Derecho a tener un medio ambiente adecuado (capítulo 3, art. 45,1).
- Derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, etc. (cap. 3, art. 47).

Por otra parte, la Constitución *asegura*:

- Protección a la familia, tanto socioeconómica como jurídica (cap. 3, art. 39,1).
- Protección integral a los hijos, todos iguales frente a la ley, prescindiendo de cuál sea su afiliación, del estado civil de la madre... (cap. 3, art. 39,2).

También prevé que los poderes políticos realicen una política orientada a la plena ocupación (cap. 3, art. 40,1):

- que *garantice* la formación y adaptación profesional (cap. 3, art. 40,2).
- que *vele* por la higiene en el trabajo (cap. 3, artículo 40,2).
- que *garantice* el descanso necesario (40,2).
- que *fomente* la educación sanitaria, educación física y el deporte (cap. 3, art. 43,3).

Los poderes públicos:

- *Promocionar* las condiciones necesarias para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (cap. 3, art. 48).
- *Llevarán a término* una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, psíquicos, sensoriales... (cap. 3, artículo 49).
- Garantizarán la suficiencia económica a los ciudadanos de la tercera edad..., se promoverá su bienestar mediante un sistema de servicios sociales, que atenderá los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (cap. 3, art. 50).

En todo este articulado vemos que el marco antes citado se desenvuelve en la familia, infancia y juventud, vivienda, cultura, trabajo, salud y medio ambiente, disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y la ancianidad. Todo un abanico que (sin ser exhaustivo del campo de los servicios sociales) es lo suficientemente amplio y positivo para que los poderes políticos puedan desarrollar una labor seria, profunda e interesante en todos estos campos. El que sea así dependerá en

gran parte de los intereses que estén en juego al legislar sobre las gestiones antes mencionadas. La actual composición del Gobierno, la distribución y correlación de fuerzas políticas en las Cortes no hacen prever una perspectiva óptima y revolucionaria en lo referente a servicios sociales.

Esta afirmación debería estar basada en un análisis más profundo de la dinámica actual del Gobierno. Sin embargo, existen unas razones obvias y claras que, sin llegar al análisis antes mencionado, permiten vislumbrar unas perspectivas a corto plazo:

1. El problema vital del país es el económico, y por lo que a nuestro campo se refiere, la consecuencia principal de este problema es «el paro obrero».

2. Frente a esta situación, la política de servicios sociales adquiere mayor relieve, dado que aumentan las necesidades, el problema a resolver es el económico.

3. En una situación de crisis, no todas las acciones que se realizan son una auténtica política de servicios sociales; son unas acciones meramente coyunturales, que, por una parte, cubren una necesidad y, por otra, entretienen la crisis (viviendas, pensiones...).

A pesar de todo, la problemática social está ahí, y desde hace mucho tiempo es la primera vez que en una Constitución del Estado español se consideran a nivel de derecho de los ciudadanos unas exigencias que el Gobierno debe atender, solucionar, garantizar, etc. Además, no perdamos de vista que, por mínima que sea la honradez en la gestión de los asuntos sociales y con un cierto interés en dinamizar los pocos servicios sociales ya existentes, la realidad será totalmente distinta, dado que venimos de la nada. La confusión hasta ahora reinante de que «servicios sociales y beneficencia» eran casi lo mismo, debe desaparecer para dar paso a un

entendimiento claro de lo que en una sociedad normal representan los servicios sociales.

La Constitución da un paso muy positivo para llevar a término una política social, ya que parte no de una situación de indigencia constitucionalizada, sino de unos derechos sociales reconocidos que son los que han de informar todo el conjunto de leyes sobre servicios sociales.

III. LOS PARTIDOS Y LOS SERVICIOS SOCIALES

De entrada podríamos afirmar que una lectura únicamente atenta de las diferentes publicaciones sobre servicios sociales que los partidos han dado a la opinión pública nos deja a todos frente a un panorama en el que es muy difícil apreciar cuál es la alternativa que presenta un partido de izquierdas o un partido de signo distinto.

Quizá esta apreciación produzca cierta sensación de perplejidad, ya que, aunque sea muy vagamente, todos sabemos que existen unas diferencias, al menos a nivel ideológico, entre izquierdas y derechas. Todos los que lean este artículo tengan presente que el análisis que en el mismo se intenta llevar a término y las afirmaciones que contiene están condicionadas por el punto de mira del autor, y, por tanto, nada de lo que aquí se expone es dogmático, ni pensamiento generalizado. Es simplemente la visión que una persona determinada tiene de una cuestión muy concreta. Toda esta explicación creo necesaria tenerla presente antes de entrar de lleno en las alternativas que los partidos dan a la cuestión de los servicios sociales.

Es importante de buen principio delimitar y concretar el campo donde nos moveremos, y cuáles son los partidos que tomamos como punto de referencia.

El campo en el que se mueven los servicios sociales, en un sentido más bien amplio, puede abarcar desde la salud hasta la vivienda. Nosotros lo concretaremos más al de asistencia social.

Como punto de referencia nos ceñiremos a algunos de los partidos llamados grandes y con una incidencia notable en todo el Estado español: Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Partido Comunista. Creo que ellos son los ejes por donde pasan las demás alternativas políticas mayoritarias.

1. Campos sociales en los que inciden los diferentes partidos

Tomando como base los diferentes comunicados y programas, encontramos una constante en todos los partidos, que viene determinada por:

- Problema de la VIVIENDA.
- » EDUCACION.
- » SANIDAD.
- » ASISTENCIA SOCIAL.
- » EQUIPAMIENTOS CIUDADANOS.

Dentro de estas cinco áreas, cada uno de los partidos acentúa el aspecto que cree más deficiente o más importante. Pienso que, a pesar de todo, no podemos contemplar en este artículo sobre «servicios sociales» un abanico tan amplio, que va desde la VIVIENDA hasta la SANIDAD.

Todos y cada uno de estos aspectos o campos tienen sin

duda una perspectiva social, que será más o menos progresista esta perspectiva según sean más o menos progresistas los puntos de mira ideológicos de cada uno de los partidos; pero en nuestra situación actual, en la que todos los partidos se definen como portadores de una auténtica «política social», se revisten estos puntos de un cierto «barniz social». Sólo puede definirse esta política social a partir de las opciones básicas de cada partido y de sus realizaciones prácticas.

Es por esto que nos centraremos en los servicios sociales, que quedan englobados en el área de ASISTENCIA SOCIAL.

2. Problemas y alternativas

En este aspecto, U. C. D., en su manifiesto municipal (Barcelona), apunta como problemática específica de asistencia social:

- La asistencia de extensos sectores de población marginada.
- La inoperancia de la beneficencia municipal.
- Falta de guarderías.

Estos problemas se deben principalmente, según U. C. D., a este conjunto de causas:

- Poca conciencia social.
- Las condiciones de vida de una gran ciudad crean nuevas causas de marginación.
- Aumento del número de ancianos.
- Cada día son más las familias en las que trabajan marido y mujer.
- Falta de previsión por parte de la Administración.

- Dispersión de competencias en la Administración estatal.

Frente a este panorama, los objetivos a conseguir son:

- Integrar solidariamente los grupos marginados.
- Ampliar la asistencia médico-social geriátrica.
- Conseguir que el municipio esté jurídica y económicamente dotado para la creación de servicios sociales.
- Concienciar al pueblo del grave problema de la subnormalidad.

El Partido Socialista plantea esta problemática desde un ángulo diferente, dando otra visión de los servicios sociales. El Partido Socialista afirma que los servicios sociales han de atenerse a estos criterios básicos:

- Derecho de todos los ciudadanos a beneficiarse de unos servicios sociales bien organizados destinados al bienestar y desarrollo de individuos, grupos y comunidades.
- Estos servicios han de estar asumidos por la Administración pública.
- Estos servicios han de estar cercanos lo más posible a los ciudadanos (gestión municipal).
- La financiación ha de ser a cargo de la Administración pública (total o parcialmente, según sean las leyes que regulen la Hacienda municipal).

Según el Partido Socialista la problemática propia de los servicios sociales o de la acción social está situada preferentemente en:

- Buscar el bienestar de la infancia y adolescencia.
- Creación de servicios para la juventud.

- Procurar el bienestar de la tercera edad.
- Lograr la inserción social de minusválidos físicos, sensoriales y psíquicos.
- Hacer posible la inserción social de marginados (ex presos, alcohólicos, vagabundos...).

Frente a esta realidad los socialistas creen básica una primera etapa que comprenda:

- Estudio global de necesidades y recursos.
- Planificación y programación.
- Cambio de orientación de los servicios ya existentes.
- Coordinación de las entidades que trabajen en las áreas de servicios sociales.
- Posibilitar la participación de los ciudadanos.

A partir de aquí es cuando podía pensarse en:

- Servicios de ayuda a las familias (orientación tratamiento, ayuda al hogar, etc.) o también en servicios de sustitución de la familia en los casos que sea necesario.
- Atención a los ancianos en materia de vivienda, esparcimiento, ayudas a domicilio...
- Actuar sobre los factores que dificultan la normalización de vida de los disminuidos físicos (factores médicos, barreras arquitectónicas, discriminación...).
- Integrar al deficiente mental en la sociedad en base a unos planes de educación, formación, orientación...

Las causas que han provocado una situación caótica en todo este campo de servicios sociales son principalmente originadas por:

- Una falta de planificación (lo que ha permitido la proliferación de la iniciativa privada).

- El centralismo (muchos organismos públicos dedicados al tema, pero sin coordinación, lo que aumenta la marginación del problema).
- La discriminación de la sociedad.

El Partido Comunista parte de la base de que nuestro país, después de cuarenta años de un desarrollo anárquico en todos los aspectos y de un crecimiento urbano desordenado y generador de grandes desequilibrios, sufre una problemática que, en lo que hace referencia a la acción social, la centraliza en:

- Descuido y abandono de la infancia y la juventud.
- Desinterés total por los sectores no productivos de nuestra sociedad: minusválidos psíquicos, físicos...
- Inoperancia e ineficacia frente a la situación de los jubilados.
- Los efectos nocivos de la «beneficencia», tan explotada durante estos cuarenta años.

Frente a todo este panorama, ellos proponen un programa que para su eficacia debe ser puesto a la práctica a partir de una autonomía municipal y presentar una alternativa:

- Un programa dedicado a jóvenes y niños que tuviera en cuenta la educación, el ocio, el deporte, etc.
- El desarrollo de la educación sanitaria, información sexual, planificación familiar, presencia de la subnormalidad, higiene mental... Todo esto debería realizarse mediante la constitución de los Consejos Sanitarios, con la participación de los usuarios.
- La elaboración de una política para la tercera edad que tuviera presente una vida digna, medicina geriátrica, minirresidencias, etc. Pero todo esto de una

manera accidental, mientras no se logren unas pensiones dignas y suficientes que permitan a los ancianos y jubilados una autoorganización de su vida en todo lo que le fuere posible.

- La desaparición total de la beneficencia, potenciando al máximo la acción y servicios sociales que son de pleno derecho de los ciudadanos.

Todo esto debería elevarse a término, mediante una acción que tuviera presente:

- La exigencia de la aplicación estricta de la legislación vigente sobre «problemática social».
- El análisis serio de la realidad, a fin de conocer los problemas, las necesidades, los recursos y los déficits.
- La creación de los instrumentos útiles y necesarios a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que más lo necesitan, a la par que la mejora de la calidad de vida no permitiera la repetición de las situaciones.

IV. PUNTOS COINCIDENTES Y PUNTOS DIVERGENTES

A raíz de toda la exposición anterior algo se intuye que separa unas opciones o, mejor dicho, unas alternativas de otras. Intentaremos de una manera clara y concisa exponer a continuación lo que, según nuestra manera de entender, se pone de manifiesto al relacionar las tres posiciones:

- Todos manifiestan y afirman la existencia de una realidad que no puede ser ignorada. Una realidad vivida por unas personas que constituyen núcleos importantes en nuestra sociedad. No son casos aislados.

- A estas personas que integran este vasto campo «socialmente problemático» se les reconocen unos derechos que les hacen acreedores de una situación mejor, no por caridad, sino por derecho.
- Para unos estas situaciones problemáticas conjunto de una coyuntura concreta, como puede ser el gran crecimiento urbano que produce necesariamente un mundo de marginación, o bien el hecho de la prolongación de la vida que nos pone en evidencia el problema de la tercera edad, o también el trabajo de marido y mujer que crea la necesidad de una atención especial a los niños y niñas.
- No hay duda de que esta perspectiva origina forzosamente un tipo de alternativa que tiene más en cuenta el buscar la solución del momento que un planteamiento a fondo del problema, con el fin de buscar no sólo una solución, sino cómo hacer posible la no repetición del problema. Este es el caso de U. C. D.
- Para otros, estas situaciones no son necesariamente coyunturales, sino más bien fruto de un sistema que para su continua reproducción necesita mantener estos puntos de referencia para estructurarse adecuadamente.
- Desde esta perspectiva, las posibles alternativas a formar o a presentar son totalmente diferentes a las anteriores. La gestión no es tanto buscar una solución para el problema y el momento presente, como intentar cambiar la calidad de vida, a fin de que la «problemática social» sea cada vez menos fruto de una mala organización y estructuración social. En esta línea pondríamos las alternativas socialistas y comunistas.

- A la hora de afrontar la realidad, sea cual sea el punto de mira, cualquiera de las opciones intenta buscar la solución; pero mientras unos ponen estas soluciones única y exclusivamente a una creación de servicios, otros hacen hincapié en una planificación, en un cambio de orientación de los servicios, en una coordinación de esfuerzos y en la participación seria y activa de los ciudadanos en la solución de sus problemas.
- Para unos —U. C. D.— la perspectiva del servicio social siempre es de arriba hacia abajo, mientras que para los otros —socialistas y comunistas— el servicio social está en una línea horizontal. La diferencia está en que unos necesitan «los enfermos para poder crear hospitales» y otros procuran la creación de salud que haga innecesarios los hospitales.

Seguramente la gestión de los servicios sociales y la acción o asistencia social, como alternativa concreta de unas opciones políticas determinadas necesitan de unos análisis más serios y profundos. Nosotros hemos intentado solamente una aproximación a la temática. Esto nos ha permitido constatar y contrastar diferentes alternativas a la problemática «de asistencia social». Pero además de estas constataciones y contrastes, hemos intuido claramente un vacío muy notable en lo que hace referencia a una auténtica alternativa política de servicios sociales.

Es evidente que el marginado, el minusválido, el deficiente, etc., están ahí y piden una solución. Pero también es verdad que los condicionantes sociales que van engendrando este marginado, este disminuido, este deficiente, están ahí, y aunque no lo pidan, estos condicionantes sociales han de desaparecer. La alternativa política que apunte hacia esta dirección habrá creado el mejor de todos los servicios sociales.

Principios inspiradores de una política social para los disminuidos psíquicos

Los «Principios inspiradores de una política social para los disminuidos psíquicos» publicados por la Conselleria de Sanitat i Assistència Social de la Generalitat de Catalunya, que seguidamente reproducimos —traducido del catalán—, son un ejemplo de la aplicación concreta, para un sector marginado de la población, de una política de servicios sociales que se caracteriza por la visión global de los problemas, a través de una red de servicios integrados, planificada con criterios de igualdad de acceso de la población, descentralización y participación del pueblo en la gestión, control y evaluación de dichos servicios.

El documento de trabajo que presentamos tiene como objetivo destacar los aspectos a tener en cuenta para desarrollar y aplicar los diferentes programas de trabajo, convenientes para cubrir las necesidades que durante toda la vida soportan los disminuidos psíquicos.

Estos programas de trabajo deberán responder a las necesidades concretas de los usuarios de estos servicios y, por tanto, es evidente que, aunque la política social a seguir ante todos los disminuidos psíquicos tenga una misma orientación, la aplicación de esta política social será distinta cuando nos refiramos a disminuidos psíquicos ligeros y medios y de los recursos para cuando hablemos de disminuidos psíquicos severos y profundos.

Deseamos subrayar la importancia de los servicios sociales eficientes y al alcance de toda la población en este campo de trabajo, porque los disminuidos psíquicos son susceptibles tanto de un proceso positivo como de una regresión.

La organización de los servicios sociales tendrá como base una unidad territorial (barrio, distrito, municipio, mancomunidad, comarcas), según el número de usuarios y las facilidades de comunicación.

Estos aspectos determinarán también el lugar donde se situarán los servicios polivalentes y los servicios especializados.

La orientación sobre la política social a seguir para los disminuidos psíquicos se inscribe en el contexto de los principios generales que creemos necesarios para todos los servicios sociales.

1. La acción social debe partir de la realidad, es decir, de las personas, de sus necesidades y de los servicios sociales existentes.
2. La rentabilidad económica no puede ser nunca el primer valor que debe tenerse en cuenta en materia de servicios sociales.
3. La Administración debe compensar a los sectores de la población que tienen déficit de cualquier orden, mediante servicios o equipamientos sociales, a fin de que estos sectores de la población puedan alcanzar su realidad y dar todo el crecimiento posible a sus capacidades.
4. Los servicios sociales deben ser servicios públicos a los cuales tenga derecho toda la población.
5. Los servicios sociales se organizarán según los principios de descentralización, sectorialización y participación de los ciudadanos en la gestión de aquéllos.

Teniendo en cuenta los principios generales, precisamos que la política social a seguir con los disminuidos psíquicos debe ser:

- a) Investigar, clarificar y prevenir las causas de las disminuciones psíquicas aparentes o reales.
- b) Tener en cuenta la persona en todas las etapas de su vida.
- c) Aplicar una política de integración y normalización.

De acuerdo con la situación de nuestro país, la política para los disminuidos psíquicos ha de contemplar los siguientes aspectos:

1. Prevención.
2. Servicios sociales y sanitarios.
 - 2.1. Servicio de orientación, diagnóstico y seguimiento.
 - 2.2. Servicio a domicilio.
 - 2.3. Servicios de asistencia sanitaria.
3. Equipamientos específicos.
 - 3.1. Guarderías, escuelas, pretalleres.

- 3.2. Centros laborales.
 - 3.3. Residencias.
 - 3.4. Clubs.
4. Organización de los servicios y líneas de actuación.

Hablamos de servicios sociales cuando nos referimos a los equipos interdisciplinarios, que tienen relación con los disminuidos psíquicos y que actúan lo mismo en los servicios sociales polivalentes que en los centros de diagnóstico, escuelas, centros laborales, residencias, etc.

Los equipamientos que enumeramos hacen referencia a las instalaciones mínimamente necesarias para los disminuidos psíquicos, toda vez que lo que preconizamos es una política de integración.

La aplicación de este aspecto debe ser paulatina y es evidente que, a partir de nuestra realidad, en una primera etapa serán necesarios más equipamientos específicos que en el futuro.

1. LA PREVENCIÓN DE LA DISMINUCIÓN PSÍQUICA

El problema de la disminución psíquica debe enfocarse hacia dos vertientes que, lejos de ser excluyentes, son complementarias: la problemática derivada de los trastornos psíquicos, físicos y sociales, producidos antes del parto y durante el parto, y la constelación de causas que actúan después del nacimiento. Esta óptica bifocal nos permite contemplar los diversos órdenes de acciones preventivas que deben plantearse para resolver el problema, porque mientras que en el primer caso se deberán arbitrar servicios sociales del consejo familiar, seguimiento del embarazo, mejora de las condiciones obstétricas, etcétera, en el segundo supuesto será necesario asegurar una vida cotidiana plena, evitar las marginaciones sociales, dar una escolaridad integradora, etc.

Medidas a tomar antes del nacimiento

El eje de actuación preventiva deberá ser el de conseguir un embarazo y un parto en las mejores condiciones posibles, así como actuar sobre las causas no orgánicas, es decir, las sociales y las psicológicas.



Estas medidas deberán alcanzar a toda la población susceptible de tener hijos, por cuyo motivo se podrán aplicar a partir de unos servicios de planificación familiar —no solamente dedicados a la contracepción—, integrados en la red de asistencia primaria.

1. Evitar los embarazos que ofrecen un alto riesgo físico y social.
2. Arbitrar unos servicios de consejo genético, de manera que las causas hereditarias y las congénitas queden reducidas a la mínima expresión.
3. Seguimiento durante el embarazo.
4. Los partos deberán efectuarse en unas condiciones aceptables, bajo la vigilancia sanitaria y sin peligro de traumatismos.
5. La atención al recién nacido deberá ser suficiente: vigilancia de metabopatías prevenibles, control de prematuridad, etc.
6. Apoyo psicológico y social a las familias.

Medidas a tomar después del nacimiento

El control de la evolución del niño será la herramienta más importante para conseguir la prevención de la disminución psíquica que, aparte de la que se origina por motivos endógenos, suele estar provocada, o al menos agravada, por causas psicosociales, lo mismo si son producidas por una falta de estimulación psicológica como, en casos extremos, por una asistencia deficiente —nutrición insuficiente en las primeras etapas, secuelas de enfermedades neurológicas, casos de alto riesgo social, etc.

Entre las medidas preventivas cabe organizar el servicio de adaptación y/o readaptación, habilitación y/o rehabilitación, y realización del diagnóstico precoz.

La adaptación y habilitación —tratamiento médico, psicopedagógico y social— es el servicio que permite a la persona acrecentar y/o recuperar su independencia.

Uno de los objetivos de la atención proporcionada a tiempo, es el de impedir que aquello que al principio es una deficiencia se convierta en una invalidez o en una situación irremediable.

La *estimulación precoz* es uno de los aspectos más importantes para la habilitación del disminuido psíquico; de aquí viene la importancia del diagnóstico precoz.

Este servicio se puede organizar en los centros de salud, en el propio domicilio, en las guarderías y escuelas, centros laborales, hospitales de día, residencias..., según las características de cada caso.

Este servicio adquiere una especial importancia y prioridad en el sector de población que contemplamos.

2. SERVICIOS SOCIALES

2.1. Servicio de orientación, diagnóstico y seguimiento

Estos servicios deben existir en cada unidad territorial. Sus objetivos serían:

- Análisis y diagnóstico de los disminuidos psíquicos, evitando duplicidades y desplazamientos inútiles.
- Seguimiento personalizado de cada caso.
- Unificación, seguimiento y coordinación de la información.
- Coordinación de experiencias y unificación de criterios.
- Información de los recursos de la comunidad para los disminuidos psíquicos.
- Orientación familiar, que contempla comunicar a la familia la deficiencia mental de su hijo. La información debe tener en cuenta la etiología y posibilidades, el tratamiento médico y educacional y los recursos y ayudas existentes.

Debe ser, además, un recurso de recogida sistemática de datos, a fin de facilitar a la Administración local y gubernamental la oportuna información sobre las necesidades existentes.

Uno de los principales objetivos de estos equipos es evitar, con el diagnóstico y/o posterior tratamiento, la marginación escolar, profesional y social de estas personas, así como el internamiento en instituciones especializadas, en la medida que esto sea posible, ya que a la larga dificultan la integración.

2.2. Servicio a domicilio

La asistencia domiciliaria es la que se da en el mismo domicilio del disminuido psíquico, aunque creemos que este servicio es aplicable a toda la población que lo precise.

El objetivo primordial es la atención de aquellas personas y familias con graves dificultades, proviniendo al propio tiempo el internamiento.

Los servicios a domicilio deben permitir:

- Ayuda a los servicios básicos de la familia.
- Información y orientación adecuadas y oportunas, que tendrán en cuenta los aspectos legales, sociales, culturales y económicos.
- Desde el punto de vista sanitario, será necesario dar una adecuada asistencia sanitaria.
- Apoyo y ayuda psicológica a las familias.
- Ayuda a la adecuación de los hogares.

2.3. Asistencia sanitaria

La asistencia sanitaria dirigida a este sector de la población debe contemplar todas las situaciones posibles. Es decir, debe cumplir con todas las funciones sanitarias, tanto las preventivas como las curativas y rehabilitadoras, integradas en la red sanitaria.

La asistencia sanitaria de base debe prever:

- a) Asistencia médica y de enfermería ambulatoria, instalada cerca de la población.
- b) Reestructuración de las disponibilidades de recursos humanos y técnicos, a fin de cubrir las necesidades que se han detectado:
 - Asistencia médica a domicilio.
 - Atenciones de enfermería.
 - Servicio de habilitación.
 - Asistencia psicológica.
 - Planificación familiar y consejo genético.
 - Diagnóstico precoz y asistencia secuencial desde el nacimiento del niño —especialmente en aquellos nacimientos con grandes riesgos—, a través de los centros de diagnóstico y de los demás centros para toda la población.
- c) Asistencia al enfermo agudo: diagnóstico y tratamiento a través de la red de asistencia general.

En los hospitales generales, sería necesario contar con un equipo específico compuesto por asistente social, enfermera especializada y psicólogo, que se ocupase de los disminuidos psíquicos ingresados y que, en colaboración con el equipo médico, hiciese un plan de alta, lo más precoz posible, y que coordinara e informara al equipo de asistencia primaria que debería llevarlo a término.

- d) La asistencia al enfermo crónico, el tratamiento postoperatorio y la asistencia a pequeños inválidos debería hacerse a través de los hospitales de día, las residencias asistidas y el servicio de asistencia domiciliaria.
- e) Asistencia a los grandes inválidos y grandes enfermos:

Sería necesario contar con residencias asistidas, en cuanto a equipamientos y con el servicio a domicilio si el enfermo está en su propia casa. En ambos casos, el equipo de asistencia a domicilio debería colaborar con la familia o con el personal de la residencia asistida.

- f) La habilitación, la terapia ocupacional y la adaptación psicológica y social se harán a través de los hospitales de día, donde acuden las personas para ser sometidas a tratamientos y/o exploraciones, sin desvincularse totalmente de su vida cotidiana.

Su emplazamiento estará en relación con el número de habitantes y con la situación geográfica.

El hospital de día debe formar parte de un conjunto de equipamientos destinados a la totalidad de la población y debe estar coordinado con el resto de los servicios sociales y con los equipos que trabajan en él, especialmente con el servicio de orientación, diagnóstico y seguimiento.

3. EQUIPAMIENTOS ESPECIFICOS

3.1. Guarderías, escuelas y pretalleres

Es posible mejorar sensiblemente el retraso mental por recursos educativos, médicos y de los servicios sociales, especialmente si se toman las medidas necesarias desde el nacimiento.

La línea que indudablemente debe seguirse es la de dar toda clase de ayuda a los distintos ambientes en los que se mueve el niño, a fin de orientar hacia la escuela especial solamente aquellos casos en que, por diversas circunstancias, resulta totalmente imposible la integración en la escuela normal.

Es necesaria una ordenación educativa, contando con los estamentos afectados.

En cualquier caso, debe estudiarse el problema del financiamiento de las actuales escuelas y redefinir la tutela y la responsabilidad de la Administración en este campo.

Debemos ir hacia la gratuidad de la enseñanza, conjuntamente con el resto de la población.

Los equipamientos específicos deben dar respuesta a la problemática que existe desde el nacimiento hasta el final de la vida del disminuido psíquico. La red debe ser coordinada y reducida al mínimo indispensable, ante la necesidad de reconducir la demanda existente hacia unas soluciones de integración de estas personas a los servicios generales del resto de la población.

De cara a la etapa educativa necesitamos un ordenamiento, planes de investigación y una verdadera formación de profesionales que resuelvan toda la problemática de su propia titulación.

Es imprescindible la participación y la formación de los padres conjuntamente con los profesionales y los trabajadores sociales.

3.2. Centros laborales

Los disminuidos psíquicos deben tener acceso a los trabajos para los cuales están preparados, en las mismas condiciones que el resto de la población.

Estas personas pueden realizar tareas normales en la industria, la agricultura y los servicios.

Este sector de la población, en el lugar de trabajo, suele tener, en general, más dificultades de adaptabilidad social que de capacidad profesional para realizar el trabajo.

Por tanto, la selección profesional, teniendo en cuenta solamente el cociente intelectual, no es la más adecuada y puede dificultar la integración laboral, de una manera especial la de las personas con retraso moderado.

Para favorecer esta integración, la rehabilitación y/o habilitación y la formación laboral deben empezar en la etapa escolar, y los talleres han de desempeñar un importante papel, cuyos criterios de actuación y objetivos es preciso definir.

Teniendo en cuenta que el trabajo es uno de los estímulos y de los factores de normalización más importantes, hay que crear tan sólo las plazas protegidas imprescindibles, una vez que la organización de los servicios sociales y el ordenamiento jurídico y administrativo favorezcan la incorporación al mundo del trabajo ordinario del mayor número de estas personas.

La participación protegida al mundo del trabajo se hará a través de los centros laborales, que deben ser organizados con criterio de la máxima rentabilidad posible, pero dirigidos por personal especializado y multidisciplinario, que resuelva directa o indirectamente los problemas de formación permanente, adaptación y rehabilitación que se planteen.

Ante los problemas de productividad que existen en estos talleres debemos solucionar dos clases de ellos:

1. El de las subvenciones necesarias para encauzar y mantener estos equipamientos.
2. Hallar las bases de negociación y fijación de los salarios de los disminuidos que trabajan allí.

Hay que hallar las fórmulas de financiación negociada, dentro de un marco que asegure el control y la coordinación administrativa y que agilice las gestiones oportunas.

Deben regularse los derechos laborales de los disminuidos psíquicos.

Debe regularizarse la afiliación a la Seguridad Social y a los seguros de accidentes de trabajo.

Hay que ir a la búsqueda de sistemas de remuneración que cubran, por los menos, el salario mínimo interprofesional.

Debemos definirnos sobre el trabajo como terapia ocupacional o como forma de integración real del disminuido.

3.3. Residencias

Equipamiento que corresponde a lo que debería ser el domicilio habitual de las personas que lo escojan por circunstancias personales o familiares.

Deberían estar situadas de forma diferenciada de los lugares de trabajo.

De pequeñas dimensiones y de régimen familiar abierto y con participación de los usuarios.

Su situación debería estar cerca de los núcleos de población, evitando lugares alejados que pueden ser causa de marginación.

3.4. Clubs

Lugar de reunión y de actividades culturales, ocupacionales y recreativas.

Locales situados lo más cerca posible de los domicilios, abiertos también al resto de la comunidad y situados dentro de los equipamientos generales de la población o barrio.

Se participará dentro de lo posible en el funcionamiento de los mismos.

Se posibilitará en cierto grado la actividad ocupacional y creativa para aquellos que lo deseen, pues el trabajo no es solamente una fuente de ingresos, sino un medio de expresión y comunicación, así como la oportunidad de llenar el tiempo libre de modo que signifique una expresión activa y creadora de la propia personalidad.

Todos los aspectos tratados hasta aquí, lo mismo de principios inspiradores como de equipamientos y servicios, son realmente válidos cuando nos encontramos con disminuidos psíquicos severos y profundos, aunque la configuración de los servicios puede ser específica.

Remarcamos que cualquier disminuido psíquico es educable y que la estimulación precoz y la habilitación, adaptación y terapia ocupacional puede evitar regresiones y convertir en realidad los principios de integración y normalización que propugnamos.

La realidad de estas personas puede condicionar la organización interna de las instituciones que les atienden, puesto que el número de profesionales por usuario debe aumentar, el hábitat debe ser adecuado, etc.

El plan de coordinación económica debe tener presente también las mayores necesidades económicas que comporta.

Los programas educativos deben potenciar al máximo los aspectos de educación de hábitos, relacionales, de sociabilidad y de rehabilitación y adaptación, que convierten en realidad la autonomía personal.

Los aspectos preventivos del diagnóstico precoz y la estimulación precoz adquieren especial importancia, al igual que los servicios sociales a domicilio.

Cabe remarcar la necesidad de residencias e instituciones para este sector de la población, así como la necesidad de control de la calidad de la asistencia.

Debe estudiarse la posibilidad de la existencia de unidades de atención especial, orientadas a dar terapias específicas y temporales, a fin de poder integrar en la red asistencial y educativa a las personas con más dificultades.

4. ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS Y LINEAS DE ACTUACION

En cada unidad territorial que se determine existirá una coordinación de todas las personas que trabajen en los servicios y equipamientos para los disminuidos psíquicos.

Esta unidad territorial será la que determine el «Servei Nacional de Salut» y el «Institut Nacional de Serveis Socials», de los cuales dependerá la atención a los disminuidos psíquicos.

El hecho de contemplar a la persona en todas las etapas de su vida exige, desde el punto de vista administrativo, que un Departamento asuma la responsabilidad de cubrir todas las necesidades de este sector de la población. A pesar de ello, conviene que haya una verdadera coordinación con otros departamentos, como los de «Ensenyament i Treball», a fin de que los principios de normalización e integración que defendemos sean una realidad.

Paralelamente, creemos indispensable:

- La mentalización de la comunidad para afrontar, de forma solidaria y responsable, la problemática general de las disminuciones psíquicas.

— Unos planes y programas de formación de personal en todas las áreas que se han mencionado.

Teniendo en cuenta la importancia que para este sector de la población suponen el diagnóstico precoz, la estimulación precoz, la educación, la habilitación y adaptación y el trabajo, es imprescindible:

- La formación de personal en nuevas áreas (estimulación precoz...).
- El reciclaje y homogeneización de los que trabajan actualmente en ello.
- La sensibilización y especialización de los profesionales del mundo sanitario, de la enseñanza y del trabajo.
- La formación permanente.

Estos planes y programas deben integrarse a los planes generales de educación universitaria y profesional para la total normalización de las preparaciones y titulaciones, así como para garantizar una calidad de los servicios:

— Plan de investigación en todos los campos que afecten tanto a la prevención como a la asistencia y servicios integrados por los disminuidos psíquicos.

— Reforma de la legislación, que en la actualidad se halla fragmentada y con importantes olvidos.

— Debemos marchar hacia una integración en la legislación general y resolver, de forma satisfactoria, problemas como el de la tutela y de la responsabilidad de los propios actos de estas personas.

— Acabar con la dispersión administrativa entre ministerios y organismos del Estado.

— Hallar fórmulas de participación de las asociaciones de padres.

— Estudiar todas las fuentes de financiación que existen y las posibles a fin de que esto sirva de base para elaborar un plan de coordinación económica de este sector. Este plan deberá dar alternativas válidas a la realidad actual de las subvenciones y prestaciones económicas vigentes.

Estos principios quieren ser el marco general en que se inscriban las medidas de la política social más idónea para estas personas.

Creemos que la aplicación de esta política hay que adecuarla a cada zona, según unos criterios determinados para las necesidades

demográficas teniendo en cuenta la división territorial natural, partiendo de las realidades existentes y respetando y apoyando las iniciativas sociales.

De acuerdo con las líneas de actuación del «Departament de Sanitat i d'Assistència Social», será necesario que se establezcan unos programas adecuados a cada realidad y que se determine un orden de prioridades en cada unidad territorial.

Este plan de actuación se concretará posteriormente en proyectos y programas a corto, medio y largo plazo.

Informe sobre la estructuración de las entidades gestoras de la Seguridad Social en Cataluña

El documento que presentamos a continuación corresponde a un trabajo de orden interno que ha elaborado la «Conselleria de Sanitat i Assistència Social» de la «Generalitat de Catalunya», bajo la dirección del titular del departamento Ramón Espasa i Oliver, presentado al «Consell Executiu» del organismo autonómico catalán. Dicho trabajo está en fase de análisis y estudio desde el punto de vista jurídico y económico al objeto de verificar su validez y aplicación.

La creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (1) ha supuesto la necesidad de poner en funcionamiento una reforma institucional de la Seguridad Social, que se ha visto materializada mediante el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, en el que se señala:

«Las funciones correspondientes al Estado en materia de salud, sistema de la Seguridad Social y Servicios de Asistencia Social se ejercerán a través del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social» (2).

Esta reforma institucional, con la que se pretende una simplificación y racionalización de la Seguridad Social, ha dado lugar a la creación de tres entidades gestoras, sometidas a los principios de solidaridad financiera y unidad de caja,

(1) Decreto de 4 de julio de 1977.

(2) Artículo 1 Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

con las denominaciones del INSS (Instituto Nacional de Seguridad Social), INSALUD (Instituto Nacional de la Salud) e INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales) (3), y a la adscripción, como organismos autónomos del Estado, de la AISNA (Administración Institucional de la Sanidad Nacional) y el INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social) (4) a los trabajos genéricos encargados al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Finalmente hay que remarcar que los citados organismos desarrollarán su actividad en régimen descentralizado en los distintos ámbitos territoriales (5).

Tenemos, pues, en este momento configurados en la Administración del Estado cinco organismos que cubren, respectivamente, las áreas de la salud (INSALUD, AISNA), de las prestaciones económicas de la Seguridad Social (INSS) y de los Servicios Sociales (INSERSO, INAS), todos ellos dirigidos y coordinados por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y financiados, bien por los presupuestos generales del Estado (INAS, AISNA), bien por el sistema de la Seguridad Social (INSALUD, INSERSO, INSS) a través de la Tesorería General (6).

Por otra parte, la Constitución española, en su título VIII, capítulo tercero, artículo 149-17, establece el marco genérico y de superior referencia, a la hora de razonar cualquier propuesta de estructuración autonómica de competencias en materia de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Hay que tener presente, de todas formas, que el artículo 150.2 de la Constitución permite contemplar la

(3) Artículo 1.º 1, 1.º 1.1, 1.º 1.2 y 1.º 1.3 del Real Decreto-Ley 36/1978.

(4) Artículo 1.º 2, 1.º 2.1 y 1.º 2.2 del Real Decreto-Ley 36/1978.

(5) Artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 36/1978.

(6) Creada por el Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, desarrollado por la Orden de 31 de enero de 1979.

ampliación o incluso la desaparición del techo marcado por el artículo 149-17 en las materias que nos ocupan. El proyecto de Estatuto dictaminado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, contempla en su artículo 17 y de acuerdo con el artículo 149-17 de la Constitución, las posibilidades de transferencia en materia de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

Aunque cabría plantearse la natural reserva a la espera de la culminación del proceso de institucionalización de Cataluña (ratificación del texto definitivo del Estatuto), creemos que el marco jurídico y legal (Constitución, Generalidad provisional y Comisión Mixta) permite ya avanzar, al menos en el terreno de las propuestas, en la necesaria organización dentro de la Generalidad de estas competencias, sin perjuicio de las necesarias y previas negociaciones en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalidad.

Asimismo la configuración estrechamente interdependientes de las áreas de Salud, Seguridad Social y Servicios Sociales, en cuanto a su financiación, sin perjuicio de la necesaria y ya conseguida clarificación y separación de funciones entre las distintas áreas, hace necesario elaborar una propuesta de organización y estructuración de estas mismas áreas de servicios en Cataluña de manera que sean lo más congruentes y homologables posible con la configuración institucional a nivel estatal.

El Real Decreto-Ley 36/1978 configura, pues, bajo la dirección del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, tres entidades gestoras de la Seguridad Social, INSALUD, INSS e INSERSO, que cubrirán las prestaciones en áreas bien determinadas (salud, prestaciones económicas de la Seguridad Social y servicios sociales). Estas entidades gestoras del

sistema de Seguridad Social tienen, inicialmente, un ámbito de actuación extendido a todo el territorio estatal. Por otra parte, el INAS y el AINSA, configurados como organismos autónomos del Estado, también extienden su actuación a todo el territorio estatal. Tanto las entidades gestoras de la Seguridad Social como los organismos autónomos del Estado citados, tienen personalidad jurídica propia. Es remarcable que la solución que apuntaremos puede resultar de gran trascendencia para el futuro institucional de la Generalidad y del Estado, dado que hoy muchas competencias del Estado susceptibles de ser traspasadas aparecen configuradas administrativamente bajo la rúbrica de «Institutos Nacionales de ...» como organismos autónomos del Estado y adscritos a diferentes departamentos ministeriales.

Estos organismos vienen configurados esencialmente por:

- a) Una tutela y/o dirección de la Administración a través de un Ministerio, que es quien marca los objetivos genéricos y vela por su cumplimiento.
- b) Una estructura, unos recursos y unos medios propios adecuados al cumplimiento de los fines para los cuales han sido creados y que incluye también el organigrama de actuación territorial, que generalmente es provincial.

La formulación de una propuesta de creación de estructuras congruentes con estos organismos por parte de la Generalidad de Cataluña, ha de contemplar al menos: *a)* la propia estructura de los organismos; *b)* las dependencias de éstos con los correspondientes ministerios, al objeto de facilitar tanto los mecanismos de transferencia como la necesaria coordinación con las estructuras homólogas del Estado.

Atendiendo a todas las anteriores consideraciones generales, formulamos la siguiente PROPUESTA:

Definición

La Seguridad Social en Cataluña se estructurará mediante la creación de tres entidades gestoras con entidad jurídica propia, que a su vez lo serán del sistema de la Seguridad Social único que la Constitución prevé. Estas entidades gestoras serán, pues, una parte coordinada, no subordinada, del sistema general de la Seguridad Social.

Cada uno de estos Institutos cubrirá en Cataluña las funciones y competencias que tienen encargadas, respectivamente, el INSALUD, el INSERSO y el INSS a nivel estatal. Estas tres entidades gestoras podrán llamarse INSALUT-CAT./INSS-CAT./INSERSO-CAT. y estarán adscritas al Departamento de Sanidad y Seguridad Social, que ejercerá su dirección y tutela.

Asimismo habrá que prever un tratamiento específico y paralelo para el servicio común de la Seguridad Social llamado Tesorería General y que figura adscrito al INSS. Este servicio común es el encargado de preservar el sistema de Caja única del sistema de Seguridad Social, de recaudar las cotizaciones y otros ingresos de la Seguridad Social y asegurar la necesaria fluidez financiera de todo el sistema, para hacer frente a sus obligaciones de pago, cuidando la distribución y coordinación de las asignaciones a los diversos Institutos, así como la supervisión y coordinación de todos los fondos de la Seguridad Social, independientemente de su adscripción concreta. Será, pues, necesario prever la figura de una Delegación para Cataluña de la Tesorería General, en cierto modo ya contemplada teóricamente en el Real Decreto 2318/1978 de constitución de la misma Tesorería General y en la Orden Ministerial de 31 de enero de 1979, que en su artículo 3.º prevé la creación de delegaciones territoriales de esta Tesorería General.

Modelo teórico de funcionamiento

Dentro del esquema de Caja única y régimen económico único que prevén tanto el sistema vigente de Seguridad Social como la propia Constitución, la concepción y funcionamiento del sistema de la Seguridad Social en Cataluña, y más especialmente su Tesorería Delegada, es capital.

En primer lugar, la recaudación de todas las cotizaciones y demás ingresos de la Seguridad Social en Cataluña, correspondería a la Tesorería General delegada de Cataluña, sin perjuicio de la necesaria integración y coordinación con la Tesorería General, con la cual formaría un sistema coordinado. La distribución y utilización de los fondos debería ser, en sus trazos esenciales:

- A) Para el INSALUT-CAT. se elaboraría un presupuesto global en base a una determinada y argumentada política de prestaciones, que debería al menos incluir los siguientes parámetros: Gastos corrientes, gastos de inversión, siempre ponderados por índices objetivos y acordados previamente a nivel estatal mediante desarrollo legislativo. Igualmente, en cuanto a los gastos de inversión habría que incluir índices específicos además de los poblacionales o generales, que se estableciesen en materia de financiación de las comunidades autónomas, como sería el nivel previo de dotaciones sanitarias.
- B) Para el INSS-CAT. el presupuesto global se calcularía en base a la aplicación de las prestaciones económicas legalmente cuantificables en función del número de beneficiarios, y siguiendo la normativa que señale el régimen económico de la Seguridad Social (escalado de pensiones, revalorizaciones, pla-

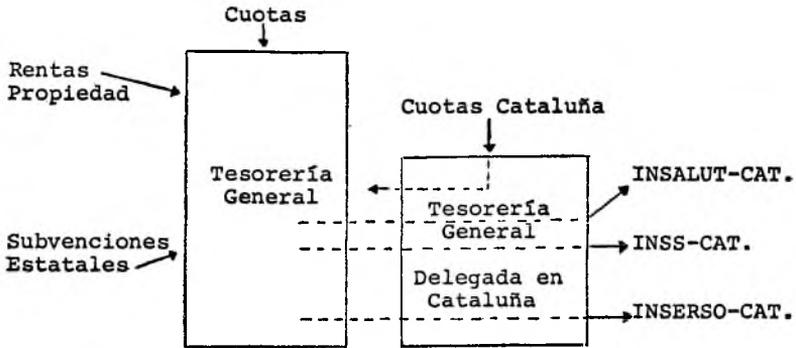
zos, etc.), además de los gastos administrativos propios.

- C) Para el INSERSO-CAT. se elaboraría un presupuesto global en base a una determinada y argumentada política de prestaciones, que debería al menos incluir los parámetros siguientes: Gastos corrientes, gastos de inversión, siempre ponderados por índices objetivos y previamente acordados a nivel estatal mediante desarrollo legislativo. Igualmente, en cuanto a los gastos de inversión habría que incluir índices específicos además de los poblacionales o generales que se estableciesen en materia de financiación de las comunidades autónomas, como sería el nivel previo de dotaciones para servicios sociales.

Los presupuestos de los tres Institutos deberían ser elevados por el Departamento de Sanidad y Seguridad Social al Parlamento de Cataluña para su aprobación e integrados en el presupuesto global y único de la Tesorería General. Con este mecanismo se mantiene el sistema de Caja única, se respeta un mismo régimen económico, se facilitan los mecanismos de compensación entre todo el sistema de la Seguridad Social y el sistema de la Seguridad Social en Cataluña. Como se sabe, la suma total de ingresos de la Seguridad Social viene determinada por tres fuentes fundamentales, las cotizaciones, las subvenciones estatales, las rentas del propio capital y propiedades de la Seguridad Social. En cuanto a la relación cotizaciones-necesidades en Seguridad Social, hay territorios excedentarios y otros deficitarios y hay que establecer las compensaciones adecuadas en virtud del principio de solidaridad financiera.

De manera muy esquemática podríamos ejemplificar los razonamientos anteriores en el esquema gráfico siguiente:





Estructura y dependencias orgánicas

Los tres Institutos serán entidades gestoras de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia. La dirección y administración de los tres Institutos citados se llevará a cabo bajo la dirección, vigilancia y tutela del Departamento de Sanidad y Seguridad Social al que quedarán adscritos. El Consejo Ejecutivo, a propuesta del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, reglamentará la estructura y competencias de los citados Institutos.

Para la Tesorería General Delegada será necesario arbitrar formas de dependencia que garanticen tanto la coordinación e integración en sistema único de la Seguridad Social como la dependencia de la Generalidad. Habrá que establecer una representación paritaria Tesorería General-Departamento de Sanidad y Seguridad Social con la presencia de la intervención delegada del Departamento de Economía y Finanzas y bajo la dirección de un delegado nombrado por el presidente de la Generalidad, de acuerdo con el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Septiembre de 1979

Papel del voluntariado en trabajo social

Por **Florencio Martín Tejedor**
Asistente Social

1. INTRODUCCION: GENERALIDADES Y CONCEPTOS PREVIOS

El título del presente artículo responde a la necesidad de tomar en cuenta, cuando se habla de trabajo social, al voluntariado. No es fácil encontrarse en publicaciones de sociología con capítulos dedicados al mismo, y, sin embargo, el personal voluntario en trabajo social y también en otras disciplinas existe.

Para ser serios en este tema debemos despejar ciertos fantasmas. Numerosos profesionales del trabajo social (asistentes sociales, psicólogos, sociólogos, economistas, médicos...) verán en el voluntariado la negación misma del trabajo social, y no faltarán ocasiones para que así ocurra. Sin embargo, quizá falte una perspectiva general acerca del tema. Dar esta visión general será una de las finalidades de las páginas que siguen.

Partamos de un hecho concreto y real: el voluntariado en trabajo social, aunque desconocido por muchas personas, ha cumplido y cumple un papel. Ciertamente que muchos movimientos de personas voluntarias que se sumergen a lo largo del tiempo en una acción social

sería mejor que se dedicaran a otra cosa, y, sin embargo, el voluntariado como movimiento popular de base está aun sin descubrir. Las fuentes tanto bibliográficas como testimoniales de que se dispone son prácticamente nulas y el caos más absoluto domina gran número de organizaciones, grupos y grupúsculos de voluntarios. No es fácil encontrar un voluntariado organizado, competente y con objetivos claros en trabajo social. A nadie extraña, pues, que se identifique el voluntariado en trabajo social con la «dama de caridad» portadora de orgullo y poder suficiente para culpar y hundir al que necesita crecer y tomar las riendas de su futuro en libertad. Al margen de ese dato que se saca de realidades muy concretas tenemos la obligación de curar nuestra miopía, descubriendo y desarrollando el sentido de la responsabilidad ciudadana a través de grupos de voluntarios que se ofrecen a colaborar en un trabajo social. Esto puede ser intrusismo o no, puede llevar a estrechas colaboraciones o a luchas intestinas, puede ser enriquecedor o destructivo, puede ser alienante o liberador... Depende del prisma con que se mire, de la concepción que se tenga del trabajo social, de lo que entendamos por participación ciudadana en el desarrollo de su propio BIENESTAR SOCIAL, de lo que entendamos por voluntariado serio y de cómo se arbitren los cauces, se repartan las tareas y se estudien los criterios de elección de unas personas voluntarias que pueden aportar mucho a nuestra sociedad. El trabajo social profesional se va a ver enriquecido y complementado.

Que nadie piense que el voluntariado va a cambiar el rumbo del barco llamado «especialización». Está muy claro que la sociedad moderna exige cada día más especialistas y mejor formados. Cada día son más los profesionales de diferentes disciplinas que se especializan en trabajo social, sea individual, en grupo o comunitario. Y cada día toma más fuerza en el trabajo social la necesidad de especialización en un campo concreto. Los asistentes sociales constituyen por el momento un cuerpo de profesionales cuyos conocimientos teórico-prácticos adquiridos durante su formación están orientados específicamente al trabajo social. Con todo, cada día se hace más imprescindible que el trabajo social sea desarrollado por EQUIPOS INTERDISCIPLINARIOS. En estos equipos también debe tener cabida el voluntariado, sea a nivel de aprendizaje, de ayudantía, de auxiliar o incluso de responsable de una tarea. Lo que el voluntario no va

a hacer es suplantar al profesional porque su preparación no es adecuada y porque ser profesional implica otras muchas cosas (*).

1.1. El trabajo social profesional

Desde 1898, en que Mary Richmond creó en Nueva York la primera Escuela de Servicio Social, hasta nuestros días el trabajo social ha cambiado mucho. La creación de esta primera escuela estuvo motivada por las mismas razones que hoy numerosas personas se especializan para poder desempeñar un trabajo social profesionalmente: «Muchos trabajadores activos y gran número de voluntarios de las sociedades de organización caritativa comprendieron la necesidad de estudiar más profundamente la conducta de los individuos, así como los problemas económicos y sociales, y pidieron que se diera preparación especial para el trabajo social (...). De las solicitudes hechas (...) surgió el reconocimiento de la necesidad que había de educación profesional para el trabajo social» (1).

Si tomamos por caso otra profesión cualquiera (matemático, arquitecto, médico o psicólogo) comprenderemos al instante que sus comienzos como profesión tuvieron las mismas características, a saber:

1. Necesidad social.
2. Movimiento ciudadano voluntario.
3. Acumulación de experiencias desorganizadas.
4. Organización de experiencias en un curso preparatorio.
5. Acumulación de experiencias y de cursos.
6. Reconocimiento oficial y creación de asociación profesional, y
7. Congreso internacional y aportaciones científicas.

Desde 1898 hasta nuestros días los asistentes sociales y el resto de los profesionales que han trabajado en un servicio social han ido portando una serie de conocimientos científicos, han ido perfeccionando sus técnicas y metodología y han ajustado su formación cara a los fenómenos sociales en los que tenían que intervenir. La profesionalización, por tanto, no viene dada sólo por el hecho de estudiar

* En este artículo aparecerán los términos «preparación» y «formación» en numerosas ocasiones. Preparación se refiere al voluntariado, mientras que formación acompaña al profesional.

una carrera, ni por tener un título; sin embargo, éstas son las condiciones mínimas a partir de las cuales empieza a formarse un profesional.

En 1932 se crea en Barcelona la primera «Escola per l'Assistència Social per la Dona» (2 y 3). Actualmente, unas 40 escuelas de asistentes sociales repartidas por España imparten esos conocimientos mínimos necesarios para actuar profesionalmente en trabajo social.

1.2. El trabajo social voluntario

El hombre, desde que vive en sociedad y toma conciencia de ella, se ve motivado por las frustraciones y necesidades que sufre en su entorno a unirse a otros con el objeto de movilizar o crear los recursos situados para satisfacer esas necesidades.

Así de simple, y guiado por su «buen entender», el hombre inicia una acción social que no puede enclavarse entre las profesionales. «La institucionalización de una red de especialistas que con carácter permanente simultanee la investigación, el diagnóstico y el tratamiento en el medio mismo en que las necesidades sociales se producen» (4) sería la clave de esa profesionalización que el hombre de «buen entender» no tiene.

Pero no hay que quitarle su importancia a la acción emprendida por esos hombres no profesionales en trabajo social. Prácticamente todas las necesidades sociales nacen y son sentidas (y sufridas) en primera instancia por ese hombre de la calle no especialista. Luego, cuando la dimensión de esas necesidades se agranda progresivamente y se complejiza, aparecerán los profesionales. Hasta entonces, y gracias a ellos, esas personas de buen entender o voluntariado han desarrollado un trabajo social urgente para satisfacer las necesidades y han posibilitado, a través del mismo, la toma de conciencia social y la aparición de un cuerpo de profesionales en su ayuda.

Pongamos un ejemplo. ¿Cuál ha sido el origen del servicio actual de «Ayuda a Domicilio» para ancianos de la Seguridad Social? Evidentemente la necesidad que tenían muchos ancianos de ser escuchados por alguien, que sus ropas fueran lavadas por alguien, ser inyectados por alguien, que alguien les hiciese la comida y la cama, que alguien les gestionase los papeles del seguro o de la casa..., y esa necesidad múltiple era cubierta de forma elemental pero valiosísima

por personal voluntario. Cuando el número de ancianos aumentó, la complejidad de las carencias creció; cuando se investigaron los aspectos sociales, económicos y políticos de esta situación nació el servicio actual como trabajo social organizado por profesionales. Y aun en este caso, ¿quién niega que el voluntariado tenga un papel que desempeñar completado y dirigido por los profesionales?

«Numerosos datos hacen pensar que los trabajadores sociales profesionales vacilan mucho menos que en otro tiempo al considerar la ayuda de los voluntarios para completar un servicio social organizado. Ello es así por el sentimiento de seguridad que proporciona un estatus profesional debidamente establecido» (5).

El problema se sitúa, por lo visto, no a nivel de si cumplen o no un papel los voluntarios en trabajo social, sino al nivel de cuál es ese papel, cómo lo tienen que desempeñar, en qué momento de su preparación..., es decir, el problema está en desarrollar y organizar unas tareas muy concretas cuya realización se considere, primero, posible por el nivel de preparación, tipo de personalidad, experiencia, etc., del personal voluntario que las lleva a cabo; segundo, rehabilitadoras y educativas para el cliente, sea éste individuo, grupo o comunidad.

En el momento de definir al voluntariado de alguna forma concreta. El Comité Preparatorio del Ciclo de Estudio Europeo sobre el voluntariado lo definió en 1966 de la siguiente manera: «Persona que ofrece sus servicios a título gratuito, no habiendo recibido una formación adecuada del servicio social y ejerciendo su trabajo en su propio país» (5).

Aunque en principio puede valer esta definición no debemos tomarla con excesiva rigidez. En determinados momentos el voluntariado puede poseer cierta preparación e incluso formación y experiencia en trabajo social; en otros casos, al voluntariado se le ofrecerá la posibilidad de prestar sus servicios en país distinto al de nacimiento. Tengamos en cuenta, sin embargo, que una de las características más destacadas del voluntariado, en la definición anterior, es la gratuidad. Y esto debe quedar muy claro: así como al voluntariado no se le remunera económicamente por los servicios que presta, de la misma manera el trabajo que se le encomienda no debe representarle una carga económica para su bolsillo particular. Más aún, el voluntariado debe ser remunerado de otras formas: pagarles cursillos, preparar excursiones para ellos, comprarles libros y revistas que tengan que ver con el trabajo que realizan, proporcionarles las mayo-

res comodidades en la realización de su tarea, etc., de tal manera que el personal voluntario se sienta motivado en su trabajo y en su preparación.

No se habla en la definición dada de la experiencia previa, ni de la preparación previa mínimamente exigible, ni de la personalidad adecuada, aspectos todos ellos importantes y necesarios de conocer antes de aceptar un voluntariado. En numerosas ocasiones la similitud ideológica, de parentesco o secta han pesado más que los criterios apuntados más arriba. Hoy día, cuando el trabajo en equipo se impone en cualquier área social, es preciso añadir que todas las características que deben acompañar al voluntario han de ser sometidas a la discusión del equipo, pues es en el seno del equipo desde donde va a trabajar.

Falta, finalmente, añadir a la definición anterior una diferenciación mínima de los voluntarios. Proponemos una diferenciación a partir del nivel y otra a partir de la clase. Vamos a explicarlo: Los niveles del voluntariado hacen referencia a la experiencia previa, los conocimientos del voluntario sobre el trabajo social, su preparación..., así como a las funciones que puede desempeñar como voluntario en un área o en un servicio social concreto. Las clases hacen referencia al sustrato personal, ideológico o motivacional que acompaña al voluntario, así como a la periodicidad y continuidad de la prestación voluntaria.

Para nuestro entendimiento distinguiamos:

Nivel 1: *Voluntario profesional*.—Persona que ofrece sus servicios profesionales (abogado, perito, maestro) a título gratuito en un servicio social, tenga o no preparación previa sobre el trabajo social.

Nivel 2: *Voluntario preparado*.—Persona, con una profesión o sin ella, que tiene unos conocimientos y una experiencia determinados en trabajo social y ofrece gratuitamente un tiempo para desempeñar unas funciones que se le encomiendan en un servicio social.

Nivel 3: *Voluntario sin preparación*.—Persona cuyas características individuales, al margen de que posea una profesión o no, unos conocimientos en trabajo social o no, unas experiencias previas o no, etcétera, le hacen especialmente apto para llevar a cabo de forma voluntaria una función social que se le encomienda.

Clase a: *Voluntario en defensa de sus intereses próximos*.—Per-

sona que decide trabajar a título gratuito en una acción o en un servicio social del cual es preferentemente autobeneficiario.

Clase b: *Voluntario motivacional difuso*.—Persona que decide trabajar gratuitamente en una acción o servicio social del que puede ser o no autobeneficiario y cuya decisión ha sido tomada preferentemente por razones de arraigo y pertenencia a un grupo político o religioso.

La clasificación de una persona voluntaria en un nivel determinado y a una clase concreta no siempre resulta fácil, pues una diferenciación así juega con elementos subjetivos cuya objetivación y medición no se realizan casi nunca.

2. EL VOLUNTARIADO Y EL TRABAJO SOCIAL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE UNA REALIDAD

Las personas que voluntariamente prestan un servicio en cualquier campo de trabajo social son muy numerosas en nuestro país. Sin embargo, a falta de un estudio sociológico exhaustivo, su importancia y características resultan difícil de matizar. Así, cualquier intento de precisión en el análisis pasa obligatoriamente por la parcialidad y el reduccionismo.

2.1. Aspectos generales

Por la razón fundamental anteriormente expuesta se explica el que no aparezcan cifras ni porcentajes. Pero, además, es difícil cuantificar el grado de organización de un grupo de voluntarios, el número de veces que se ha coordinado un grupo con otro, el nivel exacto en que se encuentra la realización de una tarea o la consecución de un objetivo; y, aunque esto es posible hacerlo, quizá por su dificultad se explique el que no se haya realizado en España un estudio en profundidad sobre el papel y la situación de los grupos de voluntarios en trabajo social.

Descubrimos, sin embargo, unas características que afectan a todo grupo de voluntariado, en mayor medida a unos que a otros. Estas características las definimos en los siguientes términos:

1) **CARENCIA DE MEDIOS.**—Partamos del reconocimiento de que todo servicio social en nuestro país, sea profesional o voluntario, no tiene los medios suficientes para poder llevar a efecto un trabajo mínimamente serio. Los trabajadores sociales en España o bien derrochan imaginación y esfuerzos a toneladas para mantener una acción social a unos niveles mínimos de exigencia, o bien, a falta de imaginación o por hastío, entran en un estado nihilista crónico del que no salen en lo sucesivo. Esta situación está producida en gran parte por la carencia de medios.

Si los profesionales adscritos a uno u otro organismo padecen esta situación, imaginémosnos lo que ocurre en el caso de los voluntarios: para poder asistir a una reunión a nivel estatal, cada quién ha de pagarse su billete; escribir una carta a máquina supone recurrir al préstamo nocturno; conseguir un local social puede significar entrar a ocupar una chabola. Es cierto que algunos grupos de voluntarios que llevan a cabo un trabajo social en nuestro país cuentan con medios propios y tienen abiertas algunas puertas de bancos y varios despachos ministeriales, pero son los menos. Y aun así, la calidad de su acción social puede servir más para la «exportación» que para el «consumo nacional».

2) **CARGA IDEOLOGICA.**—Conocemos muy pocos movimientos de voluntariado que, declarándose oficialmente «apolíticos» y «aconfesionales», sean consecuentes con su declaración.

No es fácil desarrollar un trabajo social al margen de un presupuesto ideológico. Digamos incluso que es imposible. Pero una cosa es trabajar con un presupuesto ideológico y otra muy diferente cortar el paso a toda persona que no opine como nosotros. Queremos decir con esto que la persona que desea prestar un servicio voluntario, o hace profesión de fe en el grupo al que quiere entrar, o mejor que se olvide de intentarlo.

Muchos movimientos de voluntariado someten al candidato a serlo a un control que nada tiene que ver con la tarea del sujeto en concreto, ni con el objetivo del movimiento del que entra a formar parte.

3) **DESCOORDINACION.**—Se desprende fácilmente que una característica produce o está implicada en otra. La pertenencia a una clase social determinada, el ámbito de actuación de cada grupo, el desconocimiento previo de lo que hace cada cual, las luchas intestinas

o la rigidez de pensamiento son elementos decisorios para hacer de cada grupo de voluntarios un auténtico «ghetto», desconectado de otros «ghettos» y muchas veces de la realidad misma en la que inciden sus actuaciones. Esta descoordinación produce desconfianza y división de fuerzas, lo que hace imposible tratar de llevar a cabo un trabajo social de envergadura. En otras ocasiones se produce la duplicidad de servicios y la lucha intergrupos por el protagonismo de esa acción en concreto. La eficacia se diluye en el combate.

4) OBJETIVOS DIFUSOS.—Cuando un grupo de personas se reúne para efectuar un trabajo social determinado suelen conseguirlo gracias a la inminencia y concreción de la tarea. Posteriormente, bien porque la tarea ha sido terminada, bien porque aparecen tareas contradictorias, o difusas, bien por falta de organización, realización y evaluación, el hecho es que pierden de vista el sentido originario y no son capaces de descubrir otro que aglutine al grupo. Vamos a poner un ejemplo: El movimiento de Objetores de Conciencia nacido en el Estado español en 1959 con los Testigos de Jehová, se ramifican en enero de 1971 al aparecer un objetor por razones no-religiosas: Pepe Beúnza. En aquel momento el objetivo de este movimiento popular de voluntarios aglutinado en torno a Pepe Beúnza se resume en sus propias palabras: «No se trata de eludir por cobardía o comodidad un servicio a la comunidad, sino de prestarlo igualmente, pero sin que contradiga nuestra creencia sobre el amor entre los seres humanos» (6).

En 1974, entrevistado por el autor de este artículo para una revista-periódico universario, se mantenían esos objetivos con más fuerza, si cabe, que cuando nacieron.

En 1979, en la Asamblea Nacional de Objetores de Conciencia celebrada en octubre en Madrid, aparece un confucionismo tal de metas y estrategias que hace difícil la credibilidad del grupo como auténtico grupo de voluntariado que quiere sumergirse en acciones sociales. Desde los que defienden tímidamente el objetivo primero del grupo, hasta los que declaran la lucha por la insumisión total a todo servicio voluntario a la comunidad, la gama de objetivos es muy amplia, tanto como difusa.

5) INCONSCIENCIA DEL TRABAJO SOCIAL.—Muchos grupos de voluntarios confunden el trabajo social con el activismo

político, o con la beneficencia y la caridad, o con la defensa de intereses económicos de la empresa.

Existen hoy numerosas personas decididas a prestar un servicio social voluntario que tratan de subyugar a los grupos más necesitados de liberación. Pocos son los movimientos de voluntariado que parten de la idea de bienestar social como «sistema global dirigido a todos los ciudadanos en las más diversas contingencias, y —que— actúa con programas y simultanean lo preventivo, lo asistencial y la promoción social» (4), y tratan de adecuar su papel actuante a los principios que se derivan de esta concepción.

6) FUTURO: RECONOCIMIENTO OFICIAL Y SOCIAL.— El futuro de los grupos de voluntarios es bien incierto. A las características anteriormente señaladas hay que añadir por obligación la necesidad urgente que tienen todos los grupos de voluntariado en trabajo social de que la sociedad conozca el papel que tiene el voluntariado en una democracia en materia de acción social y la conveniencia de que la Administración Central y las Administraciones autónomas se interesen y potencien estos movimientos. Hoy día, ni la sociedad conoce la importancia de estos movimientos, ni las distintas Administraciones saben aprovechar el recurso que les ofrece el voluntariado.

2.2. Voluntariado institucional-no institucional

La adscripción en bloque o particularmente a un grupo de voluntariado ya constituido supone la asunción de las ventajas y los inconvenientes derivados de una institución o de una no-institución, según que el grupo preestablecido pertenezca o no a una institución.

En sentido estricto, «institución», según el «Nouveau Larousse Illustre», hace referencia a «fundar una cosa de manera durable». En un sentido más amplio, toda institución lleva consigo unos objetivos a largo plazo, una normativa generalmente rígida, unos intereses de clase y unos mecanismos de autoprotección y defensa del exterior.

En el extremo opuesto se encuentra la no-institución.

La adscripción del voluntariado a una institución dedicada al trabajo social (en sentido amplio) viene seguida del sometimiento a los principios teóricos y prácticos y a las coordenadas por las que

se mueve dicha institución. La institución proporciona amparo y protección al voluntariado de trabajo social, le ofrece seguridad en el desempeño de su tarea, reconocimiento de su papel de voluntario, posibilidades de aprendizaje y preparación, elección entre diversas alternativas de tareas, por lo general muchos más instrumentos de trabajo, locales, dinero; le ofrece la oportunidad de pertenecer a una «gran familia» y en definitiva poder ascender o pasar de voluntario a contratado dentro de la institución. Muchos voluntarios potenciales ven en esto las condiciones óptimas para poder prestar gratuitamente su voluntariado.

Sin embargo, toda institución lleva en sí misma una serie de inconvenientes:

- 1) Sometimiento del voluntariado a los deseos de la organización.
- 2) Imposición de unos esquemas propios de trabajo.
- 3) Resistencia al cambio organizativo o de trabajo.
- 4) Empobrecimiento y/o rigidez de pensamiento.
- 5) Ausencia de evaluaciones críticas.
- 6) Tendencia al conservadurismo.
- 7) Trabajo individualizado e individualista.
- 8) Distanciamiento de los órganos de poder, y, en definitiva,
- 9) La absorción del voluntariado considerado como una pieza de recambio que puede ser puesta o quitada según convenga.

Por lo general, la entrada o la salida de un nuevo miembro voluntario a cualquier nivel de la organización institucional en que éste se produzca, no supone la desaparición de la misma, cuyos anclajes están mucho más profundos.

La no-institución tiene, igualmente, sus ventajas e inconvenientes fácilmente deducibles de lo que hasta aquí se lleva dicho.

Hemos de decir, en este apartado, que todo grupo que nace independiente (por no-institucionalizado) tiende a la institucionalización de sus estructuras y formas de funcionamiento.

Los grupos de voluntarios podemos enmarcarlos, pues, en alguna de estas dos variables: institucionales-no institucionales. Bien cierto es que muchos movimientos de voluntariado poseen unas características tan particulares que su pertenencia a uno y otro conjunto resulta complejo de decidir.

Finalmente destaquemos la diferencia tan significativa que tiene

el nacimiento de un movimiento de voluntariado promovido y patrocinado por una institución, de la aparición de un nuevo movimiento como resultado de la toma de conciencia social ante un problema o una necesidad sentida por la comunidad a la que pertenecen los miembros componentes de ese movimiento.

2.3. Relación de grupos de voluntariado

Con el nombre de asociaciones, coordinadoras, federaciones, grupos, movimientos..., existen en España numerosas agrupaciones de voluntariado, formal o informalmente constituidas, que prestan, como tales, un servicio social a la comunidad. La enumeración exhaustiva de todas ellas sería prácticamente imposible y, sobre todo, no añadiría demasiada luz complementaria a la que intenta ofrecerse con la enumeración que vamos a exponer. Téngase en cuenta que muchos de estos grupos de voluntariado no representan un auténtico movimiento popular, ni sus objetivos se enmarcan dentro de la acción social. Otros muchos nacieron para la defensa de intereses sociales que afectan a gropúsculos poco significativos en el contexto nacional.

En el caso de organizaciones como las dedicadas a la juventud, se ha tenido en cuenta su dinamismo interno, su representatividad, su capacidad de respuesta en el ámbito de su actuación, su pertenencia a organizaciones más amplias, su asistencia a reuniones convocadas con carácter nacional, etc. Fijémonos, a título de ejemplo, que según el «Memorándum» de 1976 de la Dirección General de la Juventud, había en España en ese año alrededor de 500 asociaciones de jóvenes; sin embargo, muchas de ellas no tienen cuerpo ni jurídico ni práctico, nadie conoce lo que hacen ni representan a nadie. El criterio, por tanto, seguido en la relación que se acompaña, es su representatividad en el área social concreta tanto a nivel regional como estatal, la originalidad de sus actividades y el papel que el voluntariado desempeña en las mismas y finalmente el que refleje un movimiento ciudadano de base.

Somos todos conscientes que una relación presentada de forma esquemática no recoge la riqueza que cada grupo aporta en sí a la comunidad. Asumamos, con todo, lo que se ofrece y sustituyamos lo que no se pone con un poco de imaginación.



NOTAS AL CUADRO

1. Se habla de «campo de trabajo social» para designar un núcleo genérico de necesidades-recursos sociales que afectan a grupos de población amplios. Ejemplo: marginación.
2. Cada campo lo hemos dividido en «áreas», que constituyen el lugar de la especificación de las necesidades-recursos a niveles más concretos. Ejemplo: infancia marginada.
3. La forma de presentación elegida nos ha parecido la más apropiada para conocer, con un golpe de vista, lo que cada grupo concreto de voluntariado ofrece a la sociedad: sus actividades, sus características, etc.
4. Hablamos de ámbito «nacional» cuando el grupo funciona en más de una provincia, para designar de ámbito «provincial» a aquellos que sólo funcionan en una provincia.
5. El «nivel de voluntariado» hace referencia a «preparado», «profesional» y «sin preparación», cuyas particularidades hemos definido ya en otro lugar del presente artículo.
6. Hemos puesto un apartado que lleva el encabezamiento de «autobeneficio» para diferenciar los grupos de voluntarios cuya actividad va dirigida a beneficiar a otros principalmente, de aquellos grupos de voluntariado cuya actividad, además de beneficiar a otros, va dirigida al autobeneficio preferencialmente. A éstos se les asigna en el cuadro la letra «A».

Campo de trabajo social: 1.—«Desarrollo comunitario»

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
<i>Rural</i>	1	Escuelas Campesinas.	Cooperativismo, educación de adultos, recreativas, culturales.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Situada una de las primeras experiencias en la comarca del Barco de Avila, se han ido extendiendo por otras regiones españolas. Promovidas en origen por sacerdotes. Irradian su acción a toda una comarca. Se autofinancian.
	2	Movimiento Rural de Acción Católica: MRAC	Educación permanente de adultos, asistencia a jornaleros temporales; culturales e informativas.	Prov.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Promovido por sacerdotes. Trabajan muy coordinados con las asociaciones de padres, de vecinos, de agricultores y ganaderos, etc. Se declaran aconfesionales. Se autofinancian. Albacete es la provincia donde nace el Movimiento.
	3	Focolares	Educativas, culturales, religiosas.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nace en Italia. Sus actividades llevan un marcado carácter religioso. Se autofinancian.
<i>Tercer Mundo</i>	4	Traperos de Emaús	Campos de trabajo, educativa, cultural, comunitarias.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nacen en Francia en 1949. Su objetivo es erradicar la marginación y la miseria, sobre todo en el Tercer Mundo. Es fundador y dirigente el Abbé Pierre. Se autofinancian.

Campo de trabajo social: 2.—«Marginación»

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
Infancia	5	Nuevo Futuro: NF	Educativas, sociales, culturales, grupales, "hogares funcionales".	Nal.	Preparado Sin preparar		Nace en 1968, a raíz de un escándalo en una "ciudad infantil" de carácter público. Varias señoras de banqueros, industriales y aristócratas fundan la Asociación. Financiación a través del "Rastrillo", Tribunal Tutelar de Menores y ayudas privadas. En Navarra es autónomo.
	6	Grupo Promesa: GP	Educativas, socio-culturales, "hogares funcionales", denuncia social.	Prov.	Profesional Preparado		El grupo voluntario de origen es altamente cualificado. Promueven acciones preventivas, recreativas, etc. Financiación: ayudas estatales, Tribunal Tutelar de Menores y privadas. El grupo voluntario aporta también lo que gana fuera. Se declaran aconfesionales y apolíticos.
	7	Mensajeros de la Paz	Educativas, socio-culturales, "hogares funcionales".	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Movimiento muy extendido por España. Promovido y dirigido por un sacerdote. Se autofinancian: rifas, venta de calendarios, un bingo, etc. Reciben también ayudas de la Administración, del Tribunal Tutelar de Menores y de particulares.
	8	Cruz de los Angeles	Educativas, socio-culturales, "hogares funcionales".	Prov.	Preparado Sin preparar		Asociación que nace y se desarrolla en Asturias. Sus actividades son aplaudidas en el ámbito provincial por ser el referente obligado en este área. Se autofinancian, aunque reciben ayudas particulares, etc.

Campo de trabajo social:

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES
<i>Madres solteras</i>	9	Fundación en Defensa de la Vida	Asistencial, informativa.
	10	Asociación Española de Protección a la Adopción: AEPA	Asistencial, informativa, apoyo psicológico, asesoramiento jurídico.
	11	Asociación Católica Internacional de Servicios a la Juventud Femenina: ACISJF	Asistencial, informativa, apoyo psicológico, asesoramiento jurídico.
<i>Minusválidos</i>	12	Fraternidad Cristiana de Enfermos: FCE	Escolares, educativas, culturales, tiempo libre.

2.—«Marginación» (continuación)

AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nace la Asociación al amparo del "Teléfono de la Esperanza", aunque constituye ente distinto. El voluntariado de base constituye "AMITES". Se autofinancian. Se declaran apolíticos y aconfesionales.
Nal.	Profesional Preparado		Promovido por un sacerdote, que es quien lo dirige. Guardan en secreto las circunstancias de la madre. Se autofinancian con ayudas que reciben de particulares. Se declaran aconfesionales y apolíticos. Su objetivo es ayudar a la madre a tener el hijo, y en caso de adopción, garantizar sean adoptantes preparados.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nacida en la década del 60, ha funcionado en Madrid y capitales importantes con un "servicio de estaciones" para acoger e informar a la joven desorientada. Últimamente (año 1979), el grupo de Barcelona se orienta hacia la atención a "madres solteras". Como novedad está su apertura a todo tipo de madres. Se declaran católicos y apolíticos. Se autofinancian.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Nace en Francia en 1942. En España, en 1962-64, al amparo de la Iglesia. Hoy son más abiertos a otras ideologías. Se autofinancian. Reciben ayudas de la Iglesia. El voluntariado está formado casi en su totalidad por "minus".

Campo de trabajo social: 2.—«Marginación» (continuación)

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
<i>Minusválidos (contin.)</i>	13	Asociación de Familias pro Enfermos Psíquicos: AFES	Educativa, sociocultural, informativa.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Agrupación de familias con minusválidos psíquicos, con el objetivo de apoyarse mutuamente y concienciar a la sociedad. Autofinanciación.
	14	Auxilia	Escolares, socioculturales, tiempo libre, denuncia social.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Movimiento originario francés. Llega a España en 1954 (Barcelona). Se declara aconfesional y apolítico. Su organización les permite funcionar como grupos autónomos por barrio o localidad. Se introducen en las actividades de las asociaciones de vecinos, de padres, etc. Financiación particular: los "minus" aportan la mayor parte; les ayuda el SEREM para acciones concretas. Es un Movimiento muy activo.
<i>Pueblo gitano</i>	15	Dirección Nacional de Apostolado Gitano (antiguo Secretariado Nacional)	Pastorales, publicitarias, evangelizadoras, educativas.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Movimiento de Iglesia. Confesional. Reciben ayudas económicas de las diócesis y también particulares. Incluye un voluntariado "payo" y gitano. Centralizado en Madrid.
	16	Asociación Presencia Gitana: APG	Denuncia, culturales, educativas, enseñanza.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Movimiento nacido en los últimos años como alternativa netamente gitana a los problemas que este pueblo tiene planteados. Promovido entre los gitanos por un sacerdote. Aconfesional y apolítico. Autofinancian.
	17	Integración Gitana	Reivindicativas, educativas.	Prov.	Preparado Sin preparar	A	Movimiento de gitanos en defensa de sus intereses sociales y económicos. Sus miembros son casi todos vendedores del "Rastro" madrileño. Integrados en la Coordinadora de Asociaciones Gitanas del Estado Español. Se autofinancian. Apolíticos.

Campo de trabajo social: 2.—«Marginación» (continuación)

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
<i>Pueblo gitano (contin.)</i>	18	Convivencia Gitana	Reivindicativas, socioculturales.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Movimiento muy reciente, con planes de acción para Asturias y otras provincias. Se autofinancian. Apolíticos y aconfesionales.
	19	Acción Social Gitana	Educativa, cultural.	Prov.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Grupo reciente que se identifica en la práctica con la Dirección Nacional de Apostolado Gitano. Una de las patrocinadoras es la esposa del actual Presidente del Gobierno.
	20	Coordinadora de Asociaciones Gitanas del Estado Español	Coordinadora, denuncia, reivindicativa.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	En el funcionamiento se identifica con "Presencia Gitana", aunque sus funciones se realicen más a nivel estatal. Se autofinancia. Se declara aconfesional y apolítica. Integra al mayor número de movimientos gitanos. Es muy activa.
	21	Asociación de Desarrollo Gitano: ADG	Denuncia, educativa, sociocultural, reivindicativa.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Movimiento apolítico y aconfesional. En Madrid llevan a cabo sus actividades fundamentalmente en el Pozo del Tío Raimundo. El voluntariado es "payo" y gitano. Se autofinancian.
<i>General</i>	22	Teléfono de la Esperanza	Asistencial, informativa, asesoría jurídica, apoyo psicológico, guardería.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Este grupo nace en Sevilla en 1971, promovido por un hermano de San Juan de Dios. Financiado por "AMITES" (protectores) y otras ayudas privadas. Se declara aconfesional y apolítico, aunque se declaran como el "buen samaritano". Es un grupo más receptivo que activo.

Campo de trabajo social: 2.—«Marginación» (continuación)

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
General (contin.)	23	Grupo Sapientia	Educativa, asistencial.	Prov.	Profesional Preparado Sin preparar		Surge hacia 1970 como grupo paralelo a Cáritas de Palma de Mallorca. Promovido por un grupo de sacerdotes "con inquietudes". Sus actividades, orientadas a los "marginados integrales", que dicen. Financiación del Obispado.

Campo de trabajo social: 3.—«Ocio y tiempo libre»

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
Socio-cultural	24	Asociación de Guías de España: AGE	Educativa, recreativa, formativa, tiempo libre.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		En un principio nace como rama femenina; en la actualidad admiten también chicos. Se autofinancian. Poseen una mentalidad liberal. Ante actividades concretas reciben alguna subvención oficial. Actúan durante todo el año. Aconfesional.
	25	Movimiento Scout Católico: MSC	Educativa, recreativa, formación social, tiempo libre.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Posee este grupo bastante experiencia entre los movimientos scout. Aunque preferentemente formado por hombres, también admiten mujeres. Representantes, entre otros, del movimiento y espíritu liberal europeo. Aunque "católico", el término no es definitorio. Se autofinancian.

Campo de trabajo social: 3.

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES
<i>Socio-cultural</i> (contin.)	26	Joung Men's Christian Association (Asociación de Jóvenes Cristianos): IMCA	Acampadas, colonias, deportivas.
	27	Scout Baden Powel: SBP	Tiempo libre, acampadas. Colonias de verano.
	28	Movimiento Junior	Educativa, tiempo libre, pastoral, formativa.
	29	Organización Juvenil Española: OJE	Tiempo libre, recreativas, culturales, acampadas.
	30	Juventud Independiente Católica: JIC	Educativa, sociocultural, evangelizadora.

—«Ocio y tiempo libre» (continuación)

AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Hace unos años nace este grupo amparado por la extinguida Secretaría General del Movimiento. Posee características entre club social y club deportivo. Es abierto a todos. Se declaran aconfesionales y apolíticos. Se autofinancian.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Movimiento muy disciplinado. Lleva distintos propios. Tiene una orientación y pedagogía basadas en la autodisciplina y la obediencia. Se autofinancian. Todavía no está reconocido por el Buró Mundial del Scoutismo.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Este grupo tiene cierta dependencia de la jerarquía eclesial, aunque es abierto. Sus actividades llevan un enfoque de fe. Se declaran apolíticos.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Nacido como rama juvenil que basaba sus actividades en los Principios del Movimiento Nacional, en la actualidad trata de ser un movimiento aconfesional y apolítico. Son más abiertos en sus planteamientos que en otro tiempo. Se autofinancian.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Su objetivo originario era la promoción y evangelización del joven (no admitía ni obreros ni estudiantes) a través de acción en ambientes. Hoy predomina la acción educativa sobre la evangelizadora. Depende de la jerarquía eclesiástica. Se autofinancia, aunque recibe ayuda de particulares y de la Iglesia.

Campo de trabajo social: 3.-

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES
<i>Socio-cultural</i> (contin.)	31	Juventud Obrera Católica: JOC	Educativa, sociocultural, enseñanza.
	32	Asociación Nacional de Exploradores de España: ANEDE	Educativa, formativa, tiempo libre, acampadas.
	33	Juventud de Acción Católica: JAC	Educativa, evangelizadora.
	34	Federación de Escuelas de Tiempo Libre: FETL	Tiempo libre, formativa, educativa. Socioculturales.
	35	Misión Juventud: MJ	Comunidades de base, educativas, culturales.
	36	Club de Amigos de la Unesco: CAUN	Educativas, Charlas- coloquio, denuncia derechos humanos.

—«Ocio y tiempo libre» (continuación)

AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Se orienta fundamentalmente al sector obrero. Intenta concientizarle y desarrollar el sentimiento de clase. Se autofinancia. Se encuentra a mitad de camino entre el espíritu liberal y el espíritu de la disciplina. Se declara aconfesional y apolítico. Se autofinancia.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Grupo menos disciplinado que Scout Baden Powel, pero no tan liberal como el Movimiento Scout Católico. Se autofinancia. Aconfesional y apolítico.
Nal.	Sin preparar		El voluntariado se compone exclusivamente de jóvenes católicos. Su misión es eminentemente evangelizadora y en segundo lugar educativa. Apoyada por la Iglesia.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nacen al amparo de Cáritas, con el objeto de formar monitores de tiempo libre. La Federación se ha constituido hace poco tiempo. Se autofinancia. Algunas escuelas reciben ayuda económica de Cáritas Diocesanas. Se declara aconfesional y apolítica.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Funcionan sobre todo en Madrid y en Zaragoza. Comienza en España hace nueve años. Se autofinancia. Pretende promocionar al obrero joven humana, social y culturalmente. Se declara apolítico.
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nace en España hace varios años. Por problemas políticos tienen que cerrar el local durante dos años. Desde el

Campo de trabajo social: 3.-

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES
<i>Socio-cultural</i> (contin.)	37	Asociación Nacional de Universitarios Españoles: ANUE	Campos de trabajo, educativas, culturales, recreativas.
	38	Centro de Estudios Marsiega: CEM	Educativa, sociocultural, enseñanza de adultos.
	39	Escuela de Orientación Socio-Cultural: EOSC	Formativa, tiempo libre, educativa.
<i>Socio-política</i>	40	Asociación Pro Derechos Humanos	Denuncia, conferencias, publicidad
	41	Justicia y Paz	Denuncia, publicidad.

—«Ocio y tiempo libre» (continuación)

AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		<p>año 1977 vuelve a abrir. Objetivo: desarrollar los derechos humanos en todos sus aspectos. Se autofinancia. Se declaran aconfesionales.</p> <p>Este movimiento está encuadrado dentro del Comité de Coordinación del Servicio Voluntario de la Unesco. Comienza en España hace nueve años, sólo para universitarios. Se definen sin ideología. Actuación muy limitada.</p>
Prov.	Profesional Preparado		<p>Este movimiento está ligado a una editorial de divulgación popular. Realiza una interesante tarea en el campo de la cultura popular y más específicamente en el de la educación de adultos. Se autofinancia. De creación reciente.</p>
Nal.	Profesional Preparado		<p>Como el nombre indica, es una escuela de formación de animadores de tiempo libre, de actividades y desarrollo comunitario, etc. Se autofinancia. Se declara aconfesional y apolítica.</p>
Nal.	Profesional Preparado		<p>Está dentro del movimiento mundial en defensa de los derechos humanos. Se rige por los principios emanados de las Naciones Unidas. Aconfesional. Autofinanciación.</p>
Nal.	Profesional Preparado		<p>Movimiento ligado a ciertos sectores de la Iglesia y de la política. Aglutina movimientos populares en defensa de los derechos del hombre. Actualmente intentan fortalecer la imagen, olvidada en los últimos años.</p>

Campo de trabajo social: 4.—«Sanitario»

AREA	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
<i>Terapéutica</i>	42	Asociación de Ex-alcohólicos Españoles: AEE	Recreativas, educativas, tiempo libre, conferencias, terapéuticas, denuncia.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Nace en 1962 como movimiento voluntario. En 1967 es legalizada y en el año 1975 declarada de utilidad pública. Editan un boletín informativo. Realizan una interesante tarea rehabilitadora y de apoyo en grupo. Grupo bien organizado. Se autofinancia. Se declaran apolíticos y aconfesionales.
	43	Asociación de Ex-alcohólicos Anónimos: AEA	Terapéuticas, mutuo apoyo, recreativas.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar	A	Con características similares al grupo anterior, posee menor capacidad de divulgación, quizá por su carácter anónimo. Les caracteriza una mística religiosa.
<i>Hospitalaria</i>	44	Hermanos de San Felipe Neri	Visita enfermos.	Nal.	Profesional Sin preparar		Grupo antiguo de carácter laico-religioso. Llevan apoyo moral a enfermos sin familia o necesitados de ella. Confesionalmente católicos. Apolíticos. Se autofinancian.
<i>Tercer Mundo</i>	45	Medicus Mundi: MM	Formativas, divulgación, educativas.	Nal.	Profesional Preparado		Nace como respuesta a los problemas sanitarios derivados de la descolonización. Posteriormente aparece la asociación en apoyo de los profesionales del Tercer Mundo. Se define como "rigurosamente apolítico", aunque en su origen la inspiración sea cristiana. Admite todo tipo de voluntariado bajo el aspecto ideológico. Se autofinancia.

Campo de trabajo social: 5.—«Varios campos»

	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
	46	Cáritas Española: CE	Formativa, sociocultural, tiempo libre, educativa, denuncia, comunitarias, investigación.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Institución de Iglesia. Su organización federativa le concede independencia en cada diócesis. El voluntariado con que cuenta trabaja en casi todas las áreas de la acción social: desarrollo comunitario, marginación, acciones a favor del Tercer Mundo, en caso de catástrofes... Se financia por las aportaciones del pueblo. Su objetivo: defensa de los más "pobres" en sentido profundamente humano.
	47	Cruz Roja Española: CRE	Asistenciales, sanitarias; formativas. tiempo libre, culturales, socioculturales.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Cubre amplios campos del trabajo social, tanto a nivel nacional como internacional. El voluntariado recibe una preparación específica. Se financia con campañas propias. El organismo como tal es para-estatal. Se declara aconfesional y apolítico, manteniendo los principios de la neutralidad en el plano internacional. Se inspiran sus acciones en el humanitarismo.
	48	Compañeros Constructores: CC	Campos trabajo, alfabetización adultos, tiempo libre, educativas, socioculturales.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nace este movimiento en Bélgica. Llega a España en 1971. Se declara aconfesional y apolítico. Trabajan con marginados y otros sectores de la población, construyendo escuelas, defendiendo los derechos humanos. Funcionan a través de grupos locales. Su lema: "denunciar y construir". Se autofinancia, sobre todo, con su propio trabajo.

Campo de trabajo social: 5.—«Varios campos» (continuación)

	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
	49	Objetores de Conciencia	Recreativas, educativas, culturales, alfabetización, campos de trabajo, denuncia.	Nal.	Profesional Preparado Sin preparar		Nace este movimiento en 1959. Por motivos no religiosos aparece en España en 1971. Pretenden hacer un servicio civil sustitutorio del militar. Se declaran apolíticos. Han realizado varias experiencias en desarrollo comunitario con jóvenes, con grupos marginados, etcétera. En este momento padecen una crisis interna. Se autofinancian.

Campo de trabajo social: 6.—«Laboral»

	N.º	DENOMINACION Y SIGLAS	ACTIVIDADES	AMBITO	NIVEL VOLUNTARIADO	AUTOBENEFICIO	OTRAS CARACTERISTICAS
	50	Bolsa de Trabajo de la Asociación de Viudas	Búsqueda de trabajo.	Prov.	Preparado Sin preparar		Nace hace varios años como actividad social de un grupo de viudas católicas. Reciben para su funcionamiento ayudas particulares y de Cáritas. Se declaran aconfesional y apolítico.

2.4. Voluntariado eclesial

Hemos visto distintos grupos de voluntariado de forma esquemática. Si tuviéramos que hablar de dos fuentes generales de voluntariado y de dos finalidades de ese voluntariado, hablaríamos de la «Iglesia» y del «pueblo». Es decir, una fuente del voluntariado surge en torno a la Iglesia y cumple su papel de voluntario en un trabajo social promovido o inserto en la Iglesia. El otro origen del voluntariado es el movimiento ciudadano en general. Cada una de estas dos fuentes es tratada como sigue:

a) CONGREGACIONES RELIGIOSAS.—Es costumbre secular el que los miembros de una congregación religiosa se inserten en un trabajo social determinado. A partir de los años 65, y sobre todo de los años 70, con la renovación interna (cataclismo, a veces) de numerosos institutos religiosos, renovación producida por la ideología emanada del Concilio Vaticano II, numerosos clérigos deciden llevar a cabo una acción social determinada. La diferencia existente entre los «nuevos» voluntarios religiosos (se habla en términos generales) en obras sociales y los «seculares» voluntarios religiosos podríamos sintetizarla diciendo que unos se alimentan del Concilio Vaticano II (1965) y otros del de Trento (1563). Con ser ésta una diferencia notable y de la que se derivan importantes consecuencias, tratemos de ver el conjunto del voluntariado religioso en sus aspectos más comunes:

Lo primero que salta a la vista en todos los voluntarios de congregaciones religiosas (C. R.) en un trabajo social es que están motivados por el «amor cristiano» y el «mensaje de Jesucristo para con los pobres».

En segundo lugar, un voluntariado de C. R. antepone sus votos (pobreza, castidad y obediencia) a cualquier otro mandamiento derivado del trabajo social que realice.

En tercer lugar, en su compromiso con la actividad social que desempeñe como voluntario tiende a procurar la «salvación» antes que la «concientización» del pueblo.

En cuarto lugar su participación a nivel de grupos de discusión de evaluación en el equipo de trabajo voluntario, de aportación-asunción-defensa de nuevas alternativas en el desempeño del trabajo social voluntario en el que se halla inserto es prácticamente nulo. Este carác-

ter de no participación activa en el trabajo social viene dado por sus votos de obediencia, por su conservadurismo, por su individualismo y por el sentido de trascendentalidad que imprime a su obra.

En quinto lugar, la fuente de voluntariado que suponen los institutos religiosos se ha agotado, prácticamente en su totalidad, en obras promovidas y dirigidas por el propio instituto. De aquí se deriva, en sexto lugar, que el voluntariado de C. R. se ha mantenido al margen de un auténtico voluntariado popular, al margen de donde brotaban las necesidades sociales y, en definitiva, creando los recursos paliativos que se les ocurrían de forma paternalista y sin asumir ni entender las reivindicaciones que procedían de la base popular.

Se entiende así que el papel que el voluntariado religioso ha tenido en el trabajo social sea valorado negativamente.

En honor a la verdad, hemos de señalar también que ha habido religiosos pertenecientes a C. R. que se han comprometido con la gente que padecía la necesidad y se ha sumergido en la denuncia y erradicación de injusticias generadoras de situaciones carenciales. Ante estas personas, voluntarios sociales a título individual, tenemos que descubrirnos.

b) CONGREGACIONES LAICO-RELIGIOSAS. — Existen, por otra parte numerosos grupos de personas que conforman congregaciones laico-religiosas que también, desde siglos ha, vienen actuando en el servicio a la sociedad. Estas congregaciones, mitad laicas, mitad religiosas, tienen unas características intrínsecas tan particulares que, apenas tomamos contacto con ellas, nos da la sensación de encontrarnos en otro mundo. Santa Luisa de Marillac, San Vicente de Paúl, Santo Refugio..., unas como «hermandad», otras como «conferencias», otras como «hermanos», son sólo muestras de referencia de nuestro discurso. Estas instituciones laico-religiosas, algunas de ellas nacidas hace varios cientos de años, llevan a cabo acciones sociales en distintos campos y áreas que no tenemos que olvidar.

El voluntariado de estas instituciones está caracterizado por su defensa a ultranza de los principios emanados de la Iglesia Católica, el empeño en redimir al más pobre de la necesidad que le aflige, conservar una organización secular y emparentarse con instituciones religiosas a la hora de emprender un servicio social.

No vamos a valorar aquí las motivaciones del personal voluntario

que componen estas instituciones, pues está claro su deseo manifiesto de trabajar por un mundo mejor. Lo que sí estamos obligados a decir es que el papel que ese voluntariado jugó en otro tiempo en el campo del trabajo social pudo ser muy valioso, y a renglón seguido, señalar que hoy día su papel puede resultar negativo. Vayamos a un ejemplo. La «Hermandad del Santo Refugio», nacida hacia el siglo xvi, es una institución laico-religiosa que hoy todavía sigue funcionando en Madrid. Sus miembros, llamados «hermanos» entre sí, se ocupan, entre otras cosas, de un comedor para pobres. En sus orígenes respondió a la necesidad que había en el Madrid de entonces de recoger y dar de comer a los enfermos que estaban tirados en la calle y en los portales. (Algo así como Madre Teresa de Calcuta hace hoy en la India.) A esta gente, agonizante en muchas ocasiones, se las transportaba en una caja de mimbre hasta el edificio de la institución. A otros se les daba allí mismo de cenar un huevo duro y un poco de arroz cocido.

Hoy, cuatrocientos años más tarde, siguen abriendo sus puertas a las seis de la tarde para dar un plato de comida caliente a treinta personas indigentes, muchas de ellas ancianas del barrio.

Es evidente que una acción social moderna no es esto lo que reclama.

Quien desee interesarse más en profundidad por la historia de esta institución puede solicitar una incursión por los miles de legajos que se conservan en la biblioteca de la misma.

c) PARROQUIAS.—Finalmente, dentro de este apartado referente al voluntariado eclesial, no hemos de olvidarnos de las parroquias.

La Iglesia católica tiene repartidas por la geografía española varios miles de parroquias. Un buen porcentaje de ellas cuenta con personas voluntarias para desempeñar alguna función social. Roperos, farmacias, salas de primeros auxilios, bolsa de trabajo, visita a enfermos, club de ancianos, taller de trabajos manuales, oficina de información, aula para adultos, colonias infantiles, etc., son confiados a personal voluntario. Ciertamente es el sacerdote encargado de la parroquia el último responsable de la acción social que allí se lleve, pero son los voluntarios quienes desempeñan el principal papel en el trabajo social de cada día. Y aquí hemos de repetir lo ya dicho: el papel del voluntariado en el trabajo social promovido y dirigido por

la parroquia ha podido ser muy valioso. Más aún, como núcleo aglutinador de iniciativas privadas, los centros parroquiales han cumplido un papel insustituible. En numerosas ocasiones ha ocurrido así porque la parroquia ha sido entendida como plataforma para la defensa del pueblo: parroquia-pueblo implicados en la situación de los oprimidos. Por recordar sólo acontecimientos recientes, pensemos dónde han nacido muchas asociaciones de vecinos, dónde se han gestado muchos movimientos juveniles, dónde se han organizado los primeros centros socio-culturales... Y, sin embargo, también debemos señalar que el voluntariado que ha sembrado la insolidaridad ha extendido tupidos velos sobre las necesidades sociales del pueblo y ha frenado la toma de conciencia del mismo; en consecuencia, ha sido un freno al bienestar social.

2.5. Voluntariado popular

Nos vemos precisados a matizar, aunque se sobreentienda, que todo voluntariado es popular en el sentido etimológico de la palabra. Un sacerdote forma parte del pueblo, como lo forma también un economista, una costurera, un agricultor y una actriz. Todos formamos el pueblo. Al emplear aquí el término «popular» hacemos más bien referencia a un tipo de voluntariado en trabajo social nacido de un submundo que configura lo que Oscar Lewis llama «cultura de la pobreza». Los indicadores de dicha cultura citados por Natalio Kisnerman (7) son:

1. «Falta de participación efectiva en las instituciones.
2. Salarios bajos, desempleo, no se ahorra ni hay reservas monetarias...
3. Niveles educativos bajos.
4. No pertenecen a uniones laborales, partidos políticos; no participan en las agencias de bienestar social (...).
5. Actitud crítica hacia algunas instituciones básicas de la clase dominante (...).
6. Conocen los valores de la clase media, pero no los poseen (...).
7. Viviendas pobres, atestadas, con un mínimo de organización de la vida familiar.

8. Ausencia de niñez (...).
9. Hondos sentimientos de marginalidad (...).
10. Viven en función de su ambiente inmediato y poseen escaso sentido histórico (...).»

Más aún, para diferenciar este voluntariado popular del voluntariado en torno a una institución, el mismo autor nos dice que «la militancia en organizaciones religiosas, sindicales y políticas destruye la base psicológica y social de la cultura de la pobreza» (7).

Quede, pues, claro a qué tipo de voluntariado nos referimos, aunque como en otras ocasiones la rigidez no nos sirva como marco de análisis, pues ciertamente hay algunos movimientos populares que provocan la aparición de voluntarios a los que no podemos clasificar con los indicadores anteriores; pongamos por ejemplo los movimientos «gay».

a) ASOCIACIONES DE VECINOS Y OTRAS ASOCIACIONES POPULARES.—En los años 40 no existe vida asociativa ni movimiento popular alguno en nuestro país. En los años 50, con el crecimiento masivo de las grandes poblaciones (Madrid, Barcelona, Bilbao), aparecen grandes núcleos de chabolas en la periferia de las mismas para albergar a los inmigrados. En Madrid, por ejemplo, se estimaba que en el año 1956 el 20 por 100 de la población vivía en chabolas y que éstas suponían el 16 por 100 de las viviendas existentes.

Entre 1956 y 1957 se produce en España un importante proceso de luchas sociales y políticas. Ello, no obstante, no impide que el chabolismo y la falta de equipamientos de esos núcleos siga en aumento. Es la época de la aparición de las U. V. A. Estas situaciones provocan a finales de los años 50 las primeras asociaciones populares: «Asociaciones de Cabezas de Familia», «Asociación de Propietarios, Comerciantes y Vecinos afectados por la Gran Vía Diagonal» (en Barcelona), etc. Simultáneamente resurge el movimiento obrero en Madrid, Barcelona y Asturias.

En los años 60 aparecen los grandes conjuntos habitacionales en la periferia de las grandes ciudades (en Madrid: El Pilar, Moraltatz), para saltar a municipios periféricos (Alcorcón, Leganés, Getafe). Surgen igualmente brotes reivindicativos en torno a las primeras CC.OO.

En 1964 aparece la Ley de Asociaciones, a la que se acogen numerosas Asociaciones de Vecinos.

Hay que señalar que estos primeros movimientos están promovidos básicamente por sectores progresistas de la Iglesia, movimientos de base y militantes de partidos políticos en la clandestinidad. No es cierto, como muchas veces se intenta creer, que fueran los partidos políticos quienes iniciaron este movimiento asociacionista. Pusieron su parte, pero inicialmente tuvieron mucha más fuerza los sectores de la Iglesia más progresistas. En consecuencia, los primeros movimientos llevan consigo un sustrato ideológico muy concreto.

En los años 70, la adaptación de la Ley del Suelo en 1975 hace posible la consecución de gigantescas reservas, por parte de las empresas inmobiliarias más fuertes, de suelo urbano. Se generan en esta época más ciudades dormitorio (en Madrid: Móstoles, Fuenlabrada, Parla, Pinto, etc.).

Todo este desarrollo caótico trae consigo numerosas lacras y descontentos y surgen movilizaciones populares en forma asociativa: Asociaciones de Vecinos, Asociaciones de Amas de Casa, Clubs Juveniles, Asociaciones de Padres..., con objetivos bien concretos: carestía de vida, malas condiciones urbanísticas, sanidad ausente, falta de puestos escolares, deficiencia de transporte, etc.

En la actualidad se cuentan por millares las Asociaciones de Vecinos, de Padres, de Amas de Casa, y nacen cada día otras nuevas como respuesta ciudadana a las situaciones carenciales que padecen. Los Centros Culturales no han sido otra cosa que lugares de enseñanza, educación cívica, formación y concienciación. Las personas que allí han trabajado y trabajan cumplen un papel importante dentro del trabajo social. Las asociaciones de Jubilados y Ancianos, de más reciente creación, representan a unos núcleos de personas carenciales, y los asociados activos son personas voluntarias en defensa de un bienestar social mínimo para la llamada «tercera edad». Los movimientos «gay» suponen igualmente movimientos de base en defensa de la libertad sexual del ciudadano responsable. Las Asociaciones de Mujeres Separadas, Asociaciones de Parados, Asociaciones Feministas, etcétera, son otros tantos movimientos populares que cumplen su papel en el desarrollo del trabajo social y en definitiva en la consecución de un auténtico bienestar social.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Algunas anotaciones que hemos hecho en apartados anteriores también es preciso hacerlas

aquí. Un país sabe vivir en democracia cuando todos y cada uno de los valores de sus ciudadanos son aprovechados en beneficio de la comunidad; cuando los canales de comunicación social y de persona a persona son amplios y claros; cuando se potencia la participación social y se toma clara conciencia de la realidad del país; cuando el enanismo mental deja paso a una lucidez de pensamiento y de acción. Para que esto suceda ha de caer mucha lluvia sobre nuestro territorio nacional.

b) EL VOLUNTARIADO EN UNA ASOCIACION POPULAR.—Un ejemplo claro de cuanto se apunta lo tenemos en numerosas asociaciones populares donde el voluntariado, sin más apellidos, no tiene entrada. Para ser voluntario en un servicio a la comunidad hoy día, a través de una Asociación de Vecinos (por ejemplo), hay que pasar primero por una serie de tamices. Es lógico que una persona, antes de ser aceptada en un grupo de trabajo social, sea conocida y estudiada una serie de variables con calma y como consecuencia se defina la conveniencia o no de su participación en ese trabajo concreto. Lo que es absurdo es que los criterios de selección y aceptación o rechazo de un voluntario en trabajo social se establezcan en base a su pertenencia al partido, a su vulnerabilidad ideológica, a la familiaridad y al compadreo. Y esto existe. Muchas personas, jóvenes y mayores, estarían dispuestas a prestar un servicio voluntario en un trabajo social si no existiera ese enanismo mental al que antes nos referíamos. Porque está claro que, en numerosas ocasiones, el radicalismo en los planteamientos, el caciquismo, el afán de protagonismo público y la falta de una conciencia de cooperación hacen de originales movimientos ciudadanos «ghettos» de partido. Así no se construye un bienestar social para todos y con la participación de todos, como tampoco se construye desde la perspectiva que ofrecen las poltronas del poder.

El voluntariado tiene mucho que aportar a una asociación popular: desde las tareas múltiples que implica una información veraz a la comunidad, hasta la elaboración de programas de acción social en el barrio o el municipio, en colaboración estrecha con los trabajadores sociales profesionales, y su puesta en marcha, necesitan la presencia de personal voluntario. Un personal voluntario, además, que desmitifique la «dama de caridad», como única hacedora voluntaria del trabajo social y que aporte nuevos datos sobre el papel del voluntariado en el trabajo social.

El futuro de estas asociaciones ciudadanas pasaría entonces por tres esquemas básicos:

1) *Unidad*.—Todos los movimientos ciudadanos deben constituir un solo movimiento, coordinándose estrechamente, por cuanto las necesidades que aparecen en el seno de una comunidad, aunque afecten en un primer momento prioritariamente a un sector concreto de esa comunidad, sus consecuencias afectarán a todos por igual. Esta unificación del movimiento ciudadano será el exponente fiel del sentir común de cara a las necesidades-recursos que tiene el pueblo.

2) *División*.—Las tareas concretas que hay que realizar deben ser explicitadas y valoradas en orden de preferencia, dando a cada voluntario el papel que más se ajusta a su preparación, personalidad y experiencia, dentro de cada tarea y sin que pierda la perspectiva ni del conjunto de la tarea (tarea que nada tiene que ver con otras tareas), ni del conjunto de las actividades que promueve su grupo o asociación. La división por funciones es imprescindible para lograr el máximo de eficacia y de responsabilidad personal.

3) *Integración*.—Para que la labor de un grupo de voluntarios, una asociación o un movimiento aislado tenga validez ha de ser integrada en el contexto municipal donde se desarrolla. Dentro de la acción social llamaremos a ese contexto o marco de referencia «política social municipal». Así, pues, cada municipio debe tener su política social. Esta política debe abarcar varios planes. Cada plan integra varios campos de trabajo social. Un campo lo componen varias áreas. Cada una de las áreas dispone de varios servicios, y para cubrir los objetivos de cada servicio hace falta una distribución y coordinación de funciones. Cada voluntario o grupo de voluntarios puede asumir una función.

Esto no quiere decir que el municipio deba ahogar el movimiento voluntario ni que el municipio asuma todas las iniciativas del trabajo social. Todo lo contrario: debe mantenerse una independencia en cuanto al funcionamiento de los movimientos de voluntariado y en cuanto a las acciones sociales que haya que promover. La solución no viene por la municipalización de las acciones sociales, sino por la participación de los ciudadanos en aquellas acciones sociales promovidas por su grupo, de acuerdo con los criterios de funcionamiento

que rigen en ese grupo y con las exigencias de la tarea. La solución viene por la promoción de servicios sociales en los barrios donde vive el propio voluntariado y la aportación material, técnica y humana del municipio.

No olvidemos que la potenciación del voluntariado también debe referirse a nuestros pueblos. En el ámbito rural, las posibilidades de actuación del voluntariado se ven recortadas por falta de recursos, supervivencia del caciquismo, envidias familiares, control social..., pero se ven favorecidas por ser las tareas más concretas, por afectar más directamente a la totalidad de la comunidad y representar la lucha en defensa de unos intereses que hoy todavía se encuentran olvidados. El movimiento rural se encuentra en pañales allí donde existe y, sin embargo, todos debemos ser conscientes que el campo es desde hace varias décadas el sector económico-social más abandonado. Esa falta de recursos sociales de que antes hablábamos debe ser una lacra a extirpar a base de luchar los movimientos rurales voluntarios.

3. CRITERIOS BASICOS DEL VOLUNTARIADO EN TRABAJO SOCIAL. PREPARACION Y FUNCIONAMIENTO

Es de suponer que a estas alturas se tengan ya desvelados ciertos fantasmas. Asimismo es de esperar que se tenga una idea acerca de la importancia y significado del voluntariado en trabajo social.

Desde el punto de vista político, el voluntariado en trabajo social supone la asunción, por gran número de ciudadanos, de los problemas que aparecen en la sociedad en que vive, así como la conciencia de la clase social a la que pertenece. Desde la perspectiva económica, el voluntariado supone la reducción de los costos derivados de la puesta en marcha de acciones sociales y la posibilidad de dedicar la mayor cantidad de acciones sociales y la posibilidad de dedicar la mayor cantidad del presupuesto dado a actividades que reviertan directamente en nuevos recursos sociales cuyos beneficiarios sean los grupos más carenciales. Desde la perspectiva cultural implica una educación popular en el análisis de las causas generadoras de desajustes sociales.

Sin embargo, hay que estudiar mucho más este fenómeno.

Christa Hasenclever, directora de la Asociación Nacional Obrera

de Servicio Social de la República Federal de Alemania, lanza al aire las siguientes cuestiones:

«A. ¿Dónde se pueden encontrar, en las circunstancias actuales, ayudas voluntarias y a qué se corresponde esta ayuda voluntaria?»

B. ¿Tenemos necesidad del trabajador voluntario junto al trabajador social debidamente formado y, en caso afirmativo, cuál será el papel del primero?»

C. ¿Cómo podemos estimular la cooperación del trabajador voluntario cuando tenemos necesidad de su ayuda?» (5).

La cuestión primera nos parece fuera de toda duda. El voluntariado existe en todos los sitios. Estará o no organizado, con experiencia o sin ella, pero esto son otras cuestiones. Existe un resurgimiento del voluntariado y, aunque sea difícil evaluar con toda precisión la importancia y validez del mismo, no tenemos que desestimarlo.

Hacemos nuestras las palabras de la señorita Hasenclever cuando dice:

«Estoy convencida que la sociedad moderna se dará cada vez más cuenta de la necesidad de aumentar el número de trabajadores sociales profesionales. Por otra parte, estoy igualmente convencida que estos trabajadores sociales profesionales serán incapaces de trabajar de forma eficaz y racional, que sus esfuerzos serán estériles si, en el futuro, renuncian por completo a la participación voluntaria del ciudadano» (5).

Esta participación ciudadana debe articularse de alguna manera. «El trabajador voluntario potencial no será atraído ni estará satisfecho con una actividad que no comprende más que diversos trabajos ocasionales. La participación social voluntaria no podrá supervivir a la larga y ser eficaz si es considerada como una medida temporal, y sí, en cambio, si se la admite como *función independiente de la acción social de los profesionales, y articulada sobre ésta*» (5). (El subrayado es nuestro, también en lo que sigue.)

La admisión de personal voluntario en trabajo social requiere tener en cuenta «las condiciones locales con el objeto de solicitar la *colaboración espontánea y competente* de trabajadores voluntarios potenciales, que pudieran haber colaborado anteriormente en otras asociaciones» (5). Es decir, la experiencia es un dato a tener en cuenta en todo voluntariado. En ocasiones dará igual, en otras será conveniente; en unas últimas, imprescindible.

Pero no sólo la experiencia cuenta. Nos ha ocurrido, en numero-

sas ocasiones en que hemos tenido que contar en nuestro servicio con personal voluntario, que factores aparentemente sin importancia siguen teniendo una gran influencia en las personas a las que va dirigida una acción social. Nos referimos a la edad, al sexo y a la apariencia externa. La aparición de un(a) joven provoca a veces hilaridad y escándalo en ese grupo o esa comunidad en la que trabaja el voluntario. Ello no supone poner en duda la valía del voluntario, sino tener en cuenta otros elementos que, en ocasiones, se olvidan. El profesional y el voluntario deben saberlo. En otras ocasiones es la presencia de un voluntariado «mayor» la que provoca la rotura en el dinamismo del trabajo social que se está llevando a efecto.

Hay que tener en cuenta, igualmente, el momento en el que se encuentra la dinámica social en la que se actúa, pues puede ocurrir que esos factores antes citados tengan importancia en los comienzos de la actuación y carezcan de ella cuando la comunidad está más pendiente de unas tareas que del personal voluntario. Y esto, permítasenos decirlo, vale tanto para el caso del voluntario como del profesional.

Es cierto que determinados prejuicios de tipo cultural deben desaparecer, por no tener nada que ver con la función que se cumple; pero un trabajador social, sea profesional o voluntario, debe sacar consecuencias útiles del análisis que hace de la realidad en la que opera, y esas consecuencias pueden ser, a veces, contrarias a sus convicciones personales.

Un voluntariado en trabajo social debe poseer una *personalidad* y unas *cualidades humanas* que le permitan establecer relaciones positivas con el cliente, grupo o comunidad en la que trabaja, así como entrar a formar parte activa en el equipo de trabajo del que es miembro. El encaje a uno y otro nivel puede ser determinado de antemano y es un factor decisivo para el éxito o el fracaso de la empresa en la que se compromete.

Otro aspecto hacia el que reclamamos la atención de los profesionales del trabajo social es el *factor motivacional* del voluntario potencial, y estas motivaciones bajo dos perspectivas:

- a) Desde la perspectiva de selección, y
- b) Desde la perspectiva del funcionamiento.

Cuando una persona se ofrece como voluntario para realizar una tarea en un servicio social lo hace por unas motivaciones muy concretas: personales, familiares, económicas, sociales, religiosas, políti-

cas, y a dos niveles: **motivaciones manifiestas** (las que nos explicita al hacer su ofrecimiento y las que nos oculta a sabiendas de lo que hace) y *motivaciones latentes* (aquellas que no dice claramente porque no tiene consciencia de ellas, pero que nos dice veladamente a través de silencios, gestos, rubores, nervios... u otras manifestaciones de la comunicación interpersonal). Es preciso que los profesionales encargados de la selección de voluntarios sepan leer estos dos niveles del discurso del voluntario potencial.

Pero hay una segunda perspectiva que por lo general se olvida más a menudo y es la motivación en la continuidad de funcionamiento. Debemos tener siempre en cuenta que el voluntariado en un trabajo social debe contar con unos alicientes distintos de los que tiene el profesional. Sin ir más lejos, el profesional está contratado y cobra un sueldo, el voluntario no. El profesional tiene unas leyes que le protegen de la hipotética situación de despido arbitrario, el voluntario no.

La motivación constante que el voluntariado debe tener pasa por aspectos tan diversos como son: valoración positiva de su trabajo, ayudarle a entender procesos que no alcanza a ver, explicarle el contenido de todo el servicio, integrarle a distintos niveles de discusión del trabajo que se realiza, organizar fiestas en su reconocimiento, pagarle un cursillo especial para mejorar su preparación, organizar excursiones pagadas, comprarle material necesario para su aprendizaje, etc. A cada voluntario habrá que motivarle en aquello y de aquella manera que más convenga.

Hay, quizá, una motivación que es común a todo tipo de voluntariado: su *preparación permanente*.

«La preparación da a la ayuda voluntaria un sentimiento de seguridad y de saber hacer del que tiene necesidad cara a la comprensión más profunda de las exigencias humanas fundamentales de los contactos con su prójimo, de las leyes y de los diversos reglamentos de aplicación que aquéllas traen consigo» (5). La preparación implica en última instancia un enriquecimiento personal incalculable y la asunción de un esquema común de trabajo con el grupo en el que se encuadra el voluntario. Si esta preparación se lleva a cabo en grupo, la riqueza, en ambos sentidos, es aún mayor.

Ya hemos dicho entre líneas dónde se encuadra el voluntariado, pero no está de más volverlo a repetir. «El asistente voluntario tiene necesidad de alguien que le ayude en caso de fracaso, que le aconseje

en la ejecución de pequeñas tareas rutinarias con las cuales no está aún familiarizado» (5). Esto exige la dedicación de un profesional, aunque en algunos casos específicos sea suficiente la presencia de otro voluntario más preparado y experimentado. En cualquier caso, *el voluntario debe saber a quién recurrir* siempre que tenga un problema. Este recurso no puede ser «cualquiera», sino *alguien en concreto y siempre el mismo*.

Consecuentemente, el profesional o el voluntario experimentado que se ocupe de esta misión debe tener amplios conocimientos de la tarea encomendada al voluntario, así como de la forma de preparación de los mismos.

En el documento de las Naciones Unidas, citado en varios momentos del presente artículo, aparece en numerosas ocasiones la conveniencia de que en las Escuelas de Asistencia Social se estudie el tema de la preparación del voluntariado en trabajo social, bien dentro de la asignatura de metodología, bien en forma de seminarios, cursillos, etc.

Para completar este apartado hemos de reconocer la labor que en esta materia han realizado durante años dos instituciones españolas, al margen de otras consideraciones: Cruz Roja y Cáritas. Estas dos instituciones se han preocupado durante mucno tiempo de la selección, preparación y encuadre del personal voluntario en el trabajo social. De una serie de documentos internos de ambas organizaciones hemos entresacado los siguientes puntos:

a) Con relación a las exigencias y motivaciones que el personal voluntario debe tener a la hora de prestar un servicio social:

- Estar seguro (motivo por el que se ha ofrecido como voluntario).
- Estar convencido (creer en lo que está haciendo).
- Hablar claro (preguntar lo que no entiende, no acumular frustraciones).
- Estar deseando aprender.
- Continuar aprendiendo.
- Desear la supervisión en equipo.
- Ser responsable (en aquello que se ha comprometido a hacer).
- Ser miembro del equipo y cooperar en él.
- Tener un espíritu crítico.
- Saber combatir los problemas desde su raíz.
- Poseer gran capacidad de comprensión sin prejuicios, con mentalidad amplia y universal.

- Conocer y preocuparse por los problemas de la comunidad, que son problemas humanos.
- b) En relación con las obligaciones que la institución tiene con el personal voluntario que trabaja dentro de ella:
- Estudiar la necesidad y justificación de los servicios voluntarios.
 - Buscar exactamente lo que se espera que hagan los voluntarios.
 - Decidir qué tipo de voluntarios se necesitan para cada actividad.
 - Reclutar los voluntarios.
 - Entrevistar a cada voluntario y comprobar su personalidad y experiencias previas.
 - Destinarle y comprobar si está bien situado en la tarea que se le ha encomendado.
 - Preparación de voluntarios.
 - Dar a cada voluntario la información suficiente de lo que es la institución, su carácter universal y los principios que la inspiran.
 - Dar a cada voluntario el sentimiento de pertenencia a la institución.
 - Apoyar a los voluntarios de acción social y mantenerles interesados en seguir prestando un servicio.
 - Aprovechar al máximo la capacidad del voluntario.
 - Saber delegar autoridad.

Estas dos instituciones disponen de gran cúmulo de experiencias con voluntariado en trabajo social. Sería recomendable que el Gobierno asumiera como suyas estas experiencias, junto con otras experiencias mucho más interesantes en cuanto a originalidad, y elaborara el Estatuto del Voluntariado, tantas veces deseado por los más diversos sectores de la población, con el objeto de garantizar en el futuro un buen aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta la comunidad en el trabajo social. Este Estatuto, que muchos ciudadanos piden, sentaría las bases mínimas de participación, los cauces de preparación y el papel que juega una persona voluntaria en un servicio social.

Por nuestra parte llegamos ya al final. Se impone continuar el discurso por otros para seguir avanzando. Es preciso buscar otros

derroteros de análisis de una realidad que está ahí: el voluntariado en trabajo social. Nos permitimos sugerir, como lo hace Arno F. Kosmale, un tema de reflexión: «Sería bueno, creo yo, examinar de cerca si la naturaleza 'esencial' de la relación que se quiere establecer así entre ciertas tareas y la colaboración voluntaria no es más que el efecto de una racionalización, de una idealización, o simplemente de una ideología. Pues la *verdadera causa* de la llamada hecha a los voluntarios reside a menudo en *la situación financiera del organismo* más que en consideraciones acerca de la naturaleza del trabajo a realizar (...). Puede ocurrir también que el organismo —o la opinión pública— no se dé cuenta que ciertas tareas exigirían colaboradores profesionales. *Las razones reales subyacentes* son después idealizadas. Entre estas idealizaciones, que no tienen nada que ver con la naturaleza del trabajo, citaríamos igualmente los argumentos sostenidos *para el empleo de voluntarios que se fundamentan en consideraciones ajenas a la acción social*» (5).

BIBLIOGRAFIA

- (1) **Friedlander, W. A.:** «Dinámica del Trabajo Social». Ed. Pax-México, 1973.
- (2) **Instituto de Sociología Aplicada:** «Situación del Servicio Social en España». «Estudio Sociológico 70-71», 1971.
- (3) **Estruch, J., y Guell, A. A.:** «Sociología de una profesión: Los Asistentes Sociales». Península, 1976.
- (4) **Heras, P., y Cortajarena, P.:** «Introducción al Bienestar Social». Ed. Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, 1979.
- (5) **Nations Unies:** «Raport SOA / ESWP / 1966 / 1: Cycle d'étude sur 'Les fonctions et la formation des travailleurs sociaux volontaires'». Genève, 1967.
- (6) **Roca, J.:** «¿Qué son los objetores de conciencia?» Ed. La Gaya Ciencia, 1977.
- (7) **Kisnerman, N.:** «Servicio Social Pueblo». Ed. Humanitas, 1972.

Planteamientos teológicos sobre el compromiso de la Iglesia con el bienestar social

Por **ANDRES TORNOS**
Instituto de Fe y Secularidad

1. Reflexiones básicas

Al pensar desde la fe sobre el bienestar social puede intentarse la clarificación personal de uno mismo, en orden a descubrir o precisar cómo vivir más verdaderamente el Evangelio, cooperando a ese bienestar, o cómo convencer a otros para que lo vivan así.

Ese *no es* el planteamiento de las presentes páginas, las cuales contemplan más bien la situación de Iglesia que la situación personal; y la situación de una Iglesia que de hecho, en sus palabras y en algunas de sus instituciones, se manifiesta comprometida con ese bienestar.

Ahora bien: el que la Iglesia se profese «comprometida» con el bienestar social quiere decir, según el uso corriente de hoy, algo más que el ver la cosa como llamamiento y tarea propia; quiere, además, decir, que la Iglesia reconoce la necesidad de *atender a las estructuras* de promoción de ese bienestar social y no solamente la necesidad de emprender acciones asistenciales que lo procuren.

De modo que los planteamientos teológicos que quieren examinarse aquí, responden a las cuestiones siguientes: ¿Cómo se razona desde la inteligencia de la fe, la perspectiva e intervención de la

Iglesia, en las estructuras determinantes de bienestar social? ¿Cómo tenderían a resolverse, desde la misma fe, las dificultades que más frecuentemente se presentan en la práctica de tal compromiso?

Por lo demás, ocurre que la expresión «bienestar social» se entiende de muchas maneras. Aquí se tomará aproximadamente el mismo significado que cuando se habla del llamado, modernamente, «Estado de bienestar» («Welfare State» o «Wohlfahrtsstaat»): aquel conjunto de condiciones que permiten encontrarse humanamente bien a cada uno de los miembros de una sociedad determinada (seguros sociales, educación accesible...).

En cuanto institucionalizado, el bienestar social resultaría de la asunción, por una sociedad, de cierta responsabilidad legal, y por tanto formal y explícita, con respecto a determinadas necesidades o conveniencias de sus miembros (vg., asistencia médica, escolarización, vivienda, subsidio de paro, jubilación...).

Esta institucionalización del bienestar social se ha venido produciendo en los Estados modernos a medida que emergía el convencimiento de que es un asunto demasiado importante para abandonarlo a la buena voluntad y posibilidades de los particulares, conforme a las respectivas ideas y costumbres (1).

El compromiso de la Iglesia con el bienestar social, en cuanto profesión de atender en ese campo a *lo estructural y no sólo lo ocasional*, constituye un aspecto muy importante de la autodefinición de la Iglesia en el mundo presente; por eso reclama una consideración teológica. Pues si la Iglesia pretende ser como es por otras razones que las teológicas, o si descuida el aclararse sobre éstas, solamente le quedan razones incoherentes o turbias.

2. Punto de partida

Un razonamiento teológico bien hecho tiene que partir de la fe y fundarse, por tanto, en lo que ella reconoce como manifestación de Dios. Esto significa una cierta dificultad para el caso presente; pues los cristianos asumimos como prototipo de automanifestación o revelación de Dios a las Sagradas Escrituras; y las Sagradas Escri-

(1) En los tres últimos párrafos asumo ideas de H. K. Girvetz, expresadas en el artículo «Welfare State» de la International Encyclopedia of Social Sciences, tomo XVI, págs. 521 s.

turas, si bien hablan mucho de la atención y desvelo por el hermano necesitado, no parecerían contemplar como objeto del ideal cristiano lo modernamente implicado en el concepto de bienestar social, y menos aún la distinción entre lo estructural y lo fáctico de éste.

Casi otro tanto puede decirse del Magisterio de la Iglesia, considerado como otro importante factor del trabajo teológico. Es verdad que la Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo moderno, del Concilio Vaticano II, trató ampliamente sobre la autodefinition de la Iglesia en los contextos sociopolíticos de la actualidad; pero los conceptos que usa más principalmente son los de bien común, dignidad humana y desarrollo de la persona, con los que razona preferentemente sus soluciones a problemas económicos, políticos, familiares, culturales e internacionales. Se tratan ahí muchas cuestiones íntimamente relacionadas con el bienestar social; pero como este concepto no se usa, hace falta un trabajo más minucioso que la mera aportación de documentos. Algo semejante puede decirse de todo el cuerpo de la llamada «Doctrina Social de la Iglesia».

Para pensar teológicamente la cuestión que aquí nos ocupa, resultarían entonces mucho más inspiradores otros factores de la reflexión cristiana, de cuya importancia cada vez se toma más conciencia en la comunidad eclesial y entre los teólogos mismos: el análisis de la vida cotidiana de la Iglesia y lo que el Vaticano II llamó «los signos de los tiempos» (2).

Partiremos, pues, de unas consideraciones sobre la vida de la Iglesia, leyendo desde ellas la Escritura y la enseñanza eclesial. Creo que así es como mejor pueden exponerse los planteamientos teológicos por los que aquí se pregunta.

3. Principios fundamentales

Voy a resumirlos en un solo enunciado: en la vida de la Iglesia se ha valorado mucho, casi constantemente, la preocupación por las dimensiones estructurales de lo que ahora llamamos «bienestar social»; se ha llevado a la práctica esta preocupación y se ha entendido que, al hacerlo, se realizaba una exigencia del Evangelio; luego la

(2) Me he ocupado del significado metodológico de estos «signos» en «Estudios Eclesiásticos», 53 (1978), págs. 517-532.

Iglesia actual puede fundar en el Evangelio su compromiso con ese bienestar.

El peso de estas afirmaciones es decisivo para la autodefinición teológica de la Iglesia en las condiciones del Estado moderno. No obsta el hecho de que, bajo el régimen de éste, se considere que la cuestión del bienestar es competencia de las autoridades civiles; pues la competencia de ellas, dentro de una mínima legalidad democrática, requiere y no excluye el compromiso de los particulares y de los grupos o movimientos de opinión, en la promoción de los objetivos sociales. Otra cosa es que la actividad normativa del poder civil establezca unas determinadas condiciones para la promoción del bienestar social institucionalizado y para la discusión sobre qué y cuánto se institucionaliza; ahí podrán surgir muchas cuestiones prácticas, de cuyo enfoque trataremos más abajo. Pero el que la Iglesia hoy pueda autodefinirse con respecto al bienestar social como parte interesada y comprometida, y el que tenga que ser fiel a esa autodefinición, participando activamente en la estructuración y promoción de los relacionado con el bienestar, eso se seguiría directamente del principio arriba enunciado.

El primer hecho al que se alude en esa enunciación es la valoración muy alta y casi constante que se ha prestado en la vida de la Iglesia a la preocupación por lo que ahora llamamos bienestar social, incluso al nivel de estructuras. No es que dicha preocupación haya podido funcionar con los conocimientos de la sociedad y los métodos de análisis que ahora poseemos; tampoco se trata de que haya dado con soluciones científicas o eficaces; pero es cierto que no sólo se ha interesado por cuestiones sueltas y por fomentar cierta caridad incidental; tampoco se ha contentado, como a veces se dice, con un mero «cubrir huecos» de forma asistencial; las instituciones diaconales primitivas en favor de viudas y pobres, la labor de los benedictinos en la primera época medieval, la lucha contra la violencia y la usura desarrolladas más tarde, la promoción de hospicios y hospitales cuando otras fuerzas sociales no se preocupaban por ello, la progresiva dedicación a la educación y a la enseñanza y el interés por conseguir una mediación pacífica en conflictos muy diversos, se valoraban como acciones de compromiso institucional y constructivo, no meramente ocasional y asistencial. El que no llegaran a pensarse los mismos niveles de bienestar que hoy día, o una institución legal y civil de tipo sistemático, no significa que no se atendiera a lo estructural del

bienestar, sino que el nivel general de desarrollo económico y político no tenía madurez para tales planteamientos, según muestra el estudio comparado de las culturas.

Y esta forma de valorar la dedicación cristiana al bienestar de otros, conforme a la segunda observación recogida en el enunciado, correspondía a la experiencia inmediata de formas de vida efectivamente practicadas y al reconocimiento social de que gozaban en la Iglesia, no a un mero discurrir ideológico y autolegitimador. Es de advertir a ese respecto que los documentos donde más claramente aparece la valoración de que vamos hablando, pertenece a la hagiografía popular y, más recientemente, a las intervenciones habladas o escritas de la jerarquía a propósito de canonizaciones y beatificaciones. Esto llega hasta los años más recientes, en que, siendo abundantísima la constancia que queda de la actividad magisterial de papas y obispos, resulta bastante difícil encontrar en ellos recomendada y valorada la dedicación al bienestar de otros en documentos doctrinales, incluso en los que tratan de la llamada Doctrina Social de la Iglesia, que adoptan predominantemente el enfoque de lucha contra la injusticia; pero, en cambio, esa alta valoración de la lucha por el bienestar aparece frecuentísimamente en las intervenciones referentes a beatificaciones y canonizaciones, que a veces parecen expresarse en un lenguaje diferente del de la alta doctrina social (3).

4. Planteamientos teológicos explícitos

La tercera parte del enunciado arriba propuesto, según la cual el trabajar por el bienestar social y preocuparse estructuralmente de él se consideraba realización de una exigencia del Evangelio, es la que tiene en nuestro contexto mayor importancia. La manera de formular esta consideración ha variado mucho según las épocas y los contextos. Pueden diferenciarse al menos siete enfoques diferentes, que constituyen otros tantos planteamientos teológicos explícitos, relativos al tema.

El primero, que penetra casi todos los demás, concibe la cooperación al bienestar como obligación derivada, conforme al Evangelio,

(3) Sirvan de ejemplo las alocuciones de Pablo VI en la canonización de Teresa de Jornet (AAS, 1974, págs. 77 s.) e Isabel Seton (AAS, 1975, págs. 573-584), o en la beatificación de Juan H. C. Steeb (AAS, 1975, págs. 486-491).

de la caridad fraterna. No hace falta subrayar, a este propósito, que si en otros contextos se ha entendido por caridad algo supererogatorio, farisaicamente conducente a la autosatisfacción del dispensador más que a la dignidad del hermano, ése no es el caso cuando se trata de explanar y valorar el carácter evangélico de las vidas de los santos y de la acción de la Iglesia a través de ellas. El desprestigio de la caridad frente a la justicia y de lo asistencial frente a lo estructural nace de otras prácticas sociales completamente distintas, basadas en la distancia farisaica y no en la fraternidad cristiana. No hay duda de que esta pseudocaridad ha constituido un enorme vicio en la vida y en la lógica de la Iglesia; pero eso no empaña la legitimidad teológica y la coherencia ética de fundamentar en el *mandato* evangélico de la caridad un compromiso de la Iglesia con los servicios del bienestar social.

Otro planteamiento, muy cercano al anterior, es el que basa este compromiso en el seguimiento de Cristo, «que pasó haciendo el bien» (4). El hacer el bien de Cristo no era sólo una vida virtuosa, sino manifestar la cercanía y la ternura de Dios. Y por eso comprometerse con el bienestar se concibe, desde este planteamiento, como testimonio revelador de la vida futura y no solamente como ejercicio de la conciencia fraterna de hijos de Dios. No en vano aparece este planteamiento más especialmente cuando se trata de interpretar la vida y legislación de los fundadores de órdenes religiosas, o la acción global de la Iglesia; en ambos casos estamos ante instituciones (las órdenes religiosas y la Iglesia) de las que no solamente se requiere elevación ética, sino además potencia para significar la venida de Dios en Cristo.

En los contextos donde se sometía a discusión la actividad institucional de la Iglesia en pro del bienestar social; por ejemplo, en los campos de la sanidad o de la enseñanza, se ha planteado a veces esa actividad como derecho y compromiso de una sociedad perfecta, la Iglesia, que ha de poder actuar a través de organismos propios. Para justificar esos derechos sociales de la Iglesia se acudía al Evangelio, y venía a decirse, aproximadamente, que la potestad social conferida fundacionalmente a Pedro les comprometía «evangélicamente», a él y a sus sucesores, con el bienestar de sus «hijos». Hoy no está muy en boga entre los teólogos la concepción de la Iglesia

(4) Act. 10, 38.

como sociedad perfecta, porque se encuentran a este enfoque graves inconvenientes de tipo fundamental y sistemático (es decir, de legitimidad y de fecundidad teológicas). Pero fue un planteamiento muy frecuente hace algunos años en determinados contextos y no se ha descartado aún hoy en algunos de ellos.

La llamada «doctrina social» de la Iglesia plantea la promoción del bienestar social como uno de los aspectos de la justicia en el uso de los bienes económicos. La fundamentación de Escritura se hace en base a la doctrina de la destinación de los bienes de la tierra y en base a la dignidad de la persona. Por otra parte, aunque en los documentos oficiales del alto magisterio no aparece el tema, muchas comunidades cristianas y algunas órdenes religiosas se refieren en sus escritos internos al compromiso de la causa de Jesús con los pobres y desheredados, como a una consecuencia de la noción bíblica de justicia. Pues esta última no consistiría, según las Escrituras, en *dar a cada uno lo suyo* conforme a la expresión consagrada en el Derecho Romano; justicia sería más en la Biblia el mantener el recto orden dentro de la comunidad social, atendiendo preferentemente a los más necesitados (5). En conjunto, estos planteamientos se centran en la revelación de la justicia de Dios y en la exigencia cristiana de asumir toda justicia.

En estrecha conexión con este enfoque, ha venido a asumirse también teológicamente la temática de los derechos del hombre. Desde Pío XII, que más bien hablaba de los derechos inalienables de la persona (6), esta forma de hablar se vuelve más y más común, influyendo decisivamente en ello la actividad y publicidad de la Organización de Naciones Unidas, la celebración del Año Internacional de los Derechos Humanos e incluso la política del presidente Carter. El planteamiento teológico que corresponde a este enfoque es prácticamente el mismo que el anterior, fuera de algunas diferencias verbales y acentuamientos específicos: se trata de hacer justicia a las personas con el total del producto económico, teniendo además en cuenta las condiciones culturales y de participación social que permiten un ade-

(5) Para una síntesis clara de este punto de vista puede consultarse H. U. von Balthasar: *Herrlichkeit*; Band III, 2; Teil I: Alter Bund; Johannes Verlag, Einsiedeln, 1967; págs. 157-160; él cita como estudio más útil al de H. W. Hertzberg: *Die Entwicklung des Begriffs mispat im alten Testament*, ZAW 40 (1932), 256-287, y 41 (1933), 16-76.

(6) Ver radiomensaje de Navidad de 1952: AAS 45 (1953), 36-39.

cuado disfrute de los propios derechos. La Iglesia habría de comprometerse con las instituciones del bienestar social porque fundacionalmente está comprometida con la dignidad del hombre total, naturaleza y cultura, tutelada por los derechos humanos (7).

El Concilio Vaticano II centra últimamente todas estas cuestiones en la teología de la Iglesia y de la misión que ella tiene en el mundo, conforme a su típico replanteamiento general del ser de la Iglesia. Al obrar así no innova contenidos particulares de la doctrina del compromiso cristiano o de las exigencias éticas derivadas de él, pero innova bastante profundamente la concepción del sujeto moral y de la relación entre moral cristiana e historia. Esta innovación no puede menos de tener consecuencias importantes, si es que se lleva consecuentemente a la práctica. En cuanto al sujeto moral, porque en éste ya no se ve simplemente al ciudadano (cristiano o no) que exige su parte de bienestar o ante quien se plantean exigencias de bienestar, sino a una comunidad, de la Iglesia y la humanidad toda, que se encuentran comprometidas a través de sus instituciones y miembros. En cuanto a la relación entre moral e historia, porque ya no se concibe tan predominantemente lo moral como un conjunto de imperativos que determinan la realización de fines últimos escatológicos o naturales, sino como determinante de tareas históricas, aunque éstas mantengan su carácter de mediación de fines últimos. Y la principal de las tareas históricas es, para la Iglesia, la manifestación del rostro de Dios en cada época, conforme a la peculiaridad del tiempo; el avance de la solidaridad; el perfeccionamiento de la actividad humana en el misterio pascual; la promoción evangélica de la paz (8).

Algo diferentes son los planteamientos teológicos que tienden a producirse en las situaciones concretas en que la Iglesia tiende a reivindicar su propio papel autónomo en la concepción y realización de acciones orientadas al bienestar social. Si la concepción moderna de éste surge con la persuasión de que el bienestar, incluso individual, de los miembros de la comunidad es socialmente demasiado importante para abandonarlo del todo a la buena voluntad y posibilidades de los particulares, la reivindicación de la responsabilidad de la Iglesia en este campo, como de posibles responsabilidades de otros, se apoya-

(7) Ver Constitución del Vaticano II sobre la Iglesia en el Mundo Moderno, números 53 y 57.

(8) Ver Constitución del Vaticano II sobre la Iglesia en el Mundo Moderno, principalmente parte I, caps. II y III; parte II, cap. V, y conclusión.

ría en un convencimiento correlativo: ese bienestar es demasiado importante para que sobre él piensen y decidan, con exclusividad, el Estado y sus burócratas. Esta posición es la que ha dado lugar a la doctrina de la subsidiariedad, cuya fundamentación teológica no es sino el reverso de la condena del totalitarismo y arranca de la concepción creyente sobre la inviolabilidad de la persona, inmediatamente apoyada en las fuentes de la revelación cristiana.

De modo que los planteamientos teológicos relativos al compromiso de la Iglesia con el bienestar social son muchos, remitiéndose, según los casos, a la profesión práctica de la verdadera caridad evangélica; a la exigencia del seguimiento de Jesús; a los fines y derechos constitutivos de la Iglesia como sociedad perfecta; a la vinculación de ella con la defensa de la justicia o de los derechos humanos; a la misión reveladora y salvadora de la Iglesia en el mundo; a la reivindicación por las comunidades cristianas institucionalizadas de una personalidad social inviolable.

No hace falta subrayar de nuevo que todos estos planteamientos teológicamente se suelen considerar válidos para fundamentar una acción de la Iglesia referida a las estructuras, igual que para las acciones simplemente asistenciales. La formulación que hizo Pablo VI del tema, con ocasión del XXV aniversario de Cáritas Internacional (9) no hace sino expresar un convencimiento constante del pensar cristiano, hecho explícito cuando la cuestión de acción y estructura ha venido a expresarse explícitamente.

5. Algunos problemas actuales

El compromiso de la Iglesia con la tarea del bienestar social tiene hoy, a mi entender, tres fuentes más principales de dificultades: la interacción con el compromiso estatal de este mismo ámbito, la inercia de instituciones eclesíásticas que se hacen portadoras de intereses

(9) AAS 67 (1975), 332-334; principalmente las siguientes palabras: «Il est vrai que la controverse du secours immédiat ou du secours différé renaît à chaque génération. Autrement dit, faut-il se précipiter immédiatement à l'aide des malheureux ou faut-il d'abord modifier les structures sociales? C'est la grandeur de la tradition sociale chrétienne d'avoir mené de front l'action caritative et l'action pour la justice, chaque chrétien et chaque institution insistant sur l'une ou l'autre selon sa vocation propre.»

discutibles y cierta crisis interna de creatividad. Voy a añadir unas pocas consideraciones teológicas a propósito de todo ello.

El que la acción y reflexión de la Iglesia se encuentre en el campo de los servicios del bienestar social con iniciativas y condicionamientos provenientes del Estado, es una consecuencia necesaria de los planteamientos sociales modernos. Teológicamente las cuestiones aquí surgidas serían de las que el antiguo derecho canónico llamaba mixtas, en las cuales se reconocía estricta competencia de ambas partes y, aunque reivindicando teóricamente la supremacía de la autoridad espiritual, se aspiraba prácticamente a proceder mediante acuerdos. Hay que añadir dos elementos nuevos y contradictorios: por una parte, el aumento astronómico experimentado por los gastos que suponen los servicios sociales de hoy día hace casi imposible su funcionamiento sin los recursos fiscales que canaliza el Estado; por otra parte, la creciente crítica del Estado y una mayor conciencia de los límites de toda burocracia, que en nuestro país probablemente habrán de ser más estrechos que en otros, invita a pensar algo al margen.

Esto conducirá a la Iglesia, en la práctica, sean las que sean sus ideas teóricas, a una mayor cooperación con el Estado, por la mera razón de las inversiones requeridas; ningún raciocinio teológico concluyente valdría para legitimar una acción voluntariamente unilateral de la Iglesia en el campo del bienestar social, aunque otra cosa sería que un determinado Estado la obligara a ello. Pero esa cooperación deberá ser más y más crítica, consciente de que el compromiso de la Iglesia con el bienestar social es *también* estructural y que, por lo tanto, no puede limitarse a tomar lo que le dan, sin entrar en juicio sobre las condiciones que determinan la forma de prestación de servicios. Y si la crítica, por supuesto democrática, no es adecuadamente asumida, el enfoque teológico debería llevar a considerar la necesidad de movimientos de resistencia y desobediencia civil (por ejemplo, en determinados casos de asistencia a enfermos o empleo de presupuestos). Aquí, sólidamente fundadas las decisiones, valdría la indicación de los Hechos de los Apóstoles: «Es necesario obedecer a Dios antes que a los hombres» (10).

Pero la lógica de la fe tendrá que ser enormemente exigente en estos casos, por razón de la segunda fuente de dificultades arriba nombrada. Tomemos el tema, actualmente candente en España, de la

(10) Cf. Hechos, 4, 19.

enseñanza, como podríamos tomar el de los servicios sanitarios italianos relacionados con la legislación del aborto. En uno y otro país las instituciones de la Iglesia cooperan con el Estado en los campos de la enseñanza y de la sanidad. ¿Es claro que la defensa de unas estructuras de libertad educativa por parte de la Iglesia no vehiculan en España los intereses de unos determinados grupos sociales? ¿Se analiza con rigor este punto? ¿Es claro que en el duro tema del aborto no se mezclan en Italia intereses políticos, en virtud de los cuales se exhiben aquí posiciones de dureza, para preparar maniobras en las que se negocien otras ventajas? Ambas cosas se han dicho. Aunque quizá no sean verdad, ahí están; y amenazan a uno de los más importantes fundamentos teológicos que tiene el compromiso de la Iglesia con las estructuras de los servicios sociales: la manifestación de la cercanía, la generosidad y la salvación de Dios. Si los cristianos no nos aclaramos públicamente a propósito de interpelaciones como éstas, el valor teológico de nuestro compromiso con el bienestar social se puede quedar en el aire.

Finalmente, una palabra sobre la tercera de las causas de dificultad que arriba nombré, que era cierta crisis de creatividad eclesial. Si es que ella existe, como personalmente pienso, en vano razonaremos teológicamente nuestro compromiso con el bienestar social y en vano trabajaremos para organizarlo burocráticamente. Las grandes aportaciones que hizo la Iglesia en este campo, germinaron a partir de hombres y mujeres concretos, los cuales animaron determinadas místicas de acción. La reflexión teológica subrayaría que esto siempre será así, porque es la comunicación del Espíritu y de sus dones, que se hace con toda la libertad de Dios, la que suscita los ministerios o servicios convenientes en la Iglesia y las personas que han de desempeñarlos. Es tarea de toda la Iglesia el acoger estos dones, el cultivarlos y el crear las condiciones en que surgirían «etsi Deus non daretur», es decir, haciendo todo lo posible por promoverlos, a sabiendas de que nada en absoluto se conseguirá, sino lo venido de la mano de Dios. Quizá lo más importante que puede plantear la teología a la conciencia cristiana, ante las inmensas tareas que descubre el compromiso de la Iglesia con el bienestar social, es la necesidad que tenemos de recibir Espíritu Santo.



BIBLIOGRAFIA

RECOPIACION HECHA POR AMPARO PORCEL

1. Bienestar social a través de la historia y la sociología

- SMITH, Edmund Arthur: *Teoría del bienestar social*. Ed. Humanitas. Buenos Aires, 1971.
- ZALD, Mayer N.: *Organización del bienestar social*. E. Humanitas. Buenos Aires.
- NACIONES UNIDAS: *Actas de la Conferencia de ministros europeos del Bienestar Social*. E/Conf./64.7/1972.
- NACIONES UNIDAS: *Informe sobre la situación social en el mundo*. 1974. E/CN/5/512/Rev. 1/ST/ESA/24.
- LAZARSELD, P. F.: *Planificación sociológica de los problemas sociales*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1971.
- I. E. I. A. S.: *L'Europe Sociale. Essai de Synthèse*. Ed. Institut Europeen Interuniversitaire de l'Action Sociale. Marcinelle (Bélgica), 1972.

2. Derechos del hombre y derechos sociales fundamentales. La Constitución española. Los derechos de las personas y los servicios sociales.

- CONSEJO DE EUROPA: *Etude des Administrations Gouvernementales s'occupant de problèmes sociaux et de leur coordination en vue d'une politique d'ensemble*. Strasbourg, 1968.
- CONSEJO DE EUROPA: *Carte Social Européenne*.
- CONSEJO DE EUROPA: *Bulletin d'Information sur la Politique Sociale* (aparición periódica anual o bianual).
- CONSEJO DE EUROPA: *Résolutions du Comité des Ministres portant recommandation dans le domaine social*. Strasbourg, 1977.

3. Aplicación de los derechos fundamentales a los sectores de población que tienen situación de carencia, conflicto o marginación.

CONSEJO DE EUROPA. Comité Social: *Politique Familiale*. Mesures législatives et réglementaires tendant à la compensation des charges familiales. Strasbourg, 1967.

CONSEJO DE EUROPA. Bourses de Recherches Coordonnées dans le Domaine Social: *Le Service Social en faveur des travailleurs migrants*. Strasbourg, 1968.

CONSEJO DE EUROPA. Bourses de Recherches Coordonnées dans le Domaine Social: *Readaptation sociale des personnes physiquement ou mentalement handicapées*. Strasbourg, 1972.

CONSEJO DE EUROPA. Bourses de Recherches Coordonnées dans le Domaine Social: *Mesures d'ordre social en matière de PLACE-MENT D'ENFANTS dans des foyers communautaires ou dans des familles nourricières*. Strasbourg, 1973.

CONSEJO DE EUROPA. Bourses de Recherches Coordonnées dans le Domaine Social: *Consultations matrimoniales et conseils familiaux*. Strasbourg, 1975.

CONSEJO DE EUROPA. Bourses de Recherches Coordonnées dans le Domaine Social: *Les services d'aide familiale*. Strasbourg, 1976.

CONSEJO DE EUROPA: *Convention européenne en matière d'adoption des enfants*. Strasbourg, 1967.

NACIONES UNIDAS: *Cycle d'étude européen sur «La contribution de la Sécurité Sociale et des Services Sociaux à la readaptation des handicapés»*. Varsovie, Pologne, sept. 1973.

DIPARTAMENTO SICUREZZA SOCIALE DELLA REGIONE CENTRI DE FORMATION ET DE RECHERCHE EN ACTION SOCIAL: *Anziani e Territorio*. Cultura Editrice, 1975.

EUROSOCIAL N.º 10: *Seminaire européen consacré aux systèmes de Sécurité Sociale et à la coopération interprofessionnelle en faveur des personnes âgées*. Celebrado en Salsburg (Austria), 15-19 noviembre 1976.

4. **Orientación, planificación y financiación de los servicios sociales (tanto en el sector público como en el de las diversas fuerzas, organizaciones e instituciones sociales).**
- A. TIMOWSKY: *Critères pour l'identification des lacunes existant dans le reseau des services sociaux*. Eurosocial, Occasional papers n.º 1. 1976.
- BOLETÍN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN DEL SEREM, n.º 2: *Notas para un estudio sobre burocracia y servicios sociales* (página 29). *Sociología de la Seguridad Social* (pág. 100).
- N.º 3: *Financiación de los servicios sociales* (pág. 55).
- N.º 4: *Los servicios de bienestar social en el desarrollo de las zonas marginadas* (pág. 49).
- DESDENTADO, Aurelio: *Técnicas de financiación de los servicios sociales. Financiación contributiva y financiación fiscal*. Mesa redonda del reparto de la carga fiscal. Valle de los Caídos, 1974. Centro Estudios Sociales.
- SANTOS-ALONSO, M.^a de los Angeles: *Los Servicios Sociales y la Seguridad Social*. «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», número 6, 1971.
- BORRASO, Efrén: *Los Servicios Sociales*. «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 3, 1972.
- VILLOTA, Francisco: *Problemas actuales de los Servicios de Bienestar Social*. Madrid. Euroamérica, 1973.
- NACIONES UNIDAS: *Les methodes recents appliquées en matière de financement des services sociaux*. (Resseau de correspondants nationaux pour la recherche en action social. R.032. 1970.)
- NACIONES UNIDAS: *Les dimensions normalisées minimales pour les équipements socio-culturels selon leur fonction et per capita*. R.034. 1970.
- NACIONES UNIDAS: *La planification des services de protection sociale selon des normes quantitatives concernant la portée territoriale minimale de ces services*. R.035. 1971.
- EUROSOCIAL, n.º 5: *Recent changes and emerging trends in policy-marking and planing for social welfare*. Graz (Austria), julio 1978. Sesión de trabajo.
- KURT BAYER: *Economic conditions and social services in Europe*. «Eurosocial», Occasional papers núm. 2. 1970-1975.

- NACIONES UNIDAS: *Les conceptions intégrées des services sociaux au niveau local*. Informe. Francfort-Sur-le-Main, 29 nov.-4 diciembre 1976. SOA/ESOP/1976/6.
- NACIONES UNIDAS: *L'analyse des coûts et rendements en matière de service por jeunes délinquents et malades mentaux*. R.051. 1976.
- NACIONES UNIDAS: *Seminaire sur le financement des services sociaux: question de politique, d'administration et de coordinations*. Killamay, 1975. SOA/ESOP/1975/2.
- NACIONES UNIDAS: *Cycle d'étude sur l'expérience des pays nordiques ea matière de planification sociale*. Rungstedgaard (Dinamarca). Nov. 1972.
- DE GUINDOS JURADO, Antonio: *La implantación del presupuesto por programas en España. Su aplicación a los servicios sociales para 1979*. «Boletín de Estudios de Documentación del SEREM», número 12, 1978.
- NACIONES UNIDAS: *Approches et methodes utilisées dans la planifications et l'elaboration des politiques sociales a long terme*. Cycle d'Etudes Arc-et-Senans. France, 1972. ECE/EC.AD/3.
- AA. VV.: *Politica locale dei Servizi sociali. Problemi di bilancio e di partecipazioni*. Col. Quaderni di Servizio Sociale. Ed. Centro Studi e Formazioni Sociale Fondazione «Emanuela Zancan».
- CHIANCONE, A.: *La programmazione di bilancio: aspetti e problemi*. Col. «Scienze Sociali e Servizi Sociali». Ed. Centro Studi e Formazione Sociale Fondazione «Emanuela Zancan».
- VIAN, F.: *Un criterio di analisi delle propective a medio termine del bilancio deell'ente locale*. Col. «Scienze Sociali e Servizi Sociali». Ed. Centro Studi e Formazione Sociale Fondazione «Emanuela Zancan».
- 5. Orientación, planificación y financiación de los servicios sociales a nivel autonómico.**
- PLANAS, Ferran: *Esquemes dels Serveis Socials aplicats a Catalunya autònoma* (Visió socialista). Barcelona. Editorial IAIA, 1978.
- VARIOS: *Sistema informativo e programmazione locali dei servizi*. Cooperative Libreria Universitaria Editrice. Bologna, 1977.
- TORTOSA, José M.ª: *Problemas de la implantación de programas sociales*. «Revista de Trabajo Social», núm. 68. Dic. 1977 (Asociación AA. SS. de Barcelona).

LAS HERAS, Patrocinio, y CORTAJERENA, Elvira: *Introducción al bienestar social*. Ed. Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales. Madrid, 1979.

6. Análisis de las alternativas de los principales partidos políticos sobre la política social y servicios sociales

REVISTA DE TRABAJO SOCIAL, n.º 72: *Alternativas de los partidos sobre la organización de servicios sociales*. CDC, PSC, PSUC. Diciembre 1978.

GRUPO SOCIALISTA DE SERVICIOS SOCIALES - CEA: *Los Servicios Sociales. Primeras Jornadas Federales*. Diciembre 1979.

7. Análisis comparado en otros países

RIBIOL, Gloria: *El modelo de Servicios Sociales en la Administración local de Gran Bretaña*. «Revista de Trabajo Social», número 72. Desembre 1978.

FABIAN SOCIETY: *The fifth Social Service a cultural analysis of the Seeborn proposals*. 11 Darmouth Str. London SN1. Mayo 1970.

KAHN, Alfred, and KAMERMAN, Sheile: *Cross National Studies of Social Service Systems*. University of Columbia School of Social Work. 1976 (LC. 76-10.363).

— *Meeting Human Needs, an overview of Nine Countries*. Sage Publications, Beverly Hills/London (2 vols.).

8. Profesionalización del trabajo social. Los equipos interdisciplinarios

CONSEJO DE EUROPA. COMITÉ SOCIAL: *Assistants Sociaux. Fonctions, formation et statut*. Strasbourg, 1967.

NACIONES UNIDAS: *Le rôle et les fonctions du travailleur social*. R.052. 1977. (Réseau de correspondants nationaux pour la recherche en action sociale.)

NACIONES UNIDAS: *Groupe de travail sur les relations publiques dans les services sociaux*. Unkel (Rep. Fed. Alemana), 2-6 octubre 1972. SOA/ESDP/1972/74.

SALDAÑA, Rosario: *El servicio social español entre el pasado y el futuro*. 1960-1970. «Revista de Trabajo Social», núms. 3-4. Julio-octubre 1971.

- II CONGRESO NACIONAL DE ASISTENTES SOCIALES: *Memoria: El Asistente Social y la evolución del trabajo social*. 2.º Congreso Nacional. Madrid, 1972.
- MANGER, Colette: *¿Por qué los trabajadores sociales?* Euramérica. Madrid, 1973.
- I. F. S. N.: *Conceptos filosóficos sobre los Asistentes Sociales. El cambio en el rol del A. S.* «Revista Trabajo Social», núm. 57. Primer trimestre 1975.
- BRUNET, Michael: *The multidisciplinary team and local centres for community services in Quevec provinces.* «Eurososial Report», número 4. 1975.
- «EUROSOCIAL REPORT», n.º 4: *Problems of cooperation between health and social welfare personnel in the delivery of services for handicapped.* Seminario de Strobl-am-Wolfgangsee (Viena), 17-21 nov. 1975.
- KAUFMANN, Marie Theres: *Changes in the aid for the Handicapped and the repercussions in cooperation between social workers and nursing staff in Switzerland.* «Eurososial Report», núm. 4. 1975.
- I. F. S. W.: *La situación de los asistentes sociales en Europa.* Seminario Regional Europeo. Agosto 1977, celebrado en Viena (Austria).
- III JORNADAS NACIONALES DE ASISTENTES SOCIALES: *Conclusiones de las III Jornadas de Asistentes Sociales*, celebradas en Pamplona. Septiembre 1977.

9. Papel del voluntariado en el trabajo social

- DAVIES, Martin: *Support Systems in Social Work*. Ed. Roudledge and Kegan Paul, 1971.
- COHEN, Nathan E., y otros: *El ciudadano voluntario en la acción social*. Ed. Humanitas. Buenos Aires, 1970.
- NACIONES UNIDAS: *Cycle d'Etudes sur «Les fonctions et la formations des travailleurs sociaux volontaires»*. Arnoldshain (Frankfurt), 2-12 Maig 1966. SOA/ESNP/1966/1.
- EUROSOCIAL REPORT, n.º 3: *Ways of entisting public support for social welfare policies and programmes for special groups.* Seminario de Brunn-am-Gebirge (Viena), 14-19 septiembre 1975.

COLECCION FUNDACION FOESSA

Dirigida por la FUNDACION FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y SOCIOLOGIA APLICADA (FOESSA)

SERIE INFORME (21,5 × 27,5)

INFORME SOCIOLOGICO SOBRE LA SITUACION SOCIAL DE ESPAÑA, 1970, por un equipo dirigido por AMANDO DE MIGUEL; XXVI + 1.634 págs. Agotado.	
TRES ESTUDIOS PARA UN SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES, 348 págs., por AMANDO DE MIGUEL, JUAN DíEZ NICOLÁS y ANTONIO MEDINA (ISBN 84-240-0150-8)	425
INFORME SOCIOLOGICO SOBRE LA SITUACION SOCIAL DE MADRID, por la Sección de Estudios de Cáritas Diocesana de Madrid-Alcalá; 393 págs. (ISBN 84-240-0149-4)	425
INFORME SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE MADRID, por Cáritas Diocesana de Madrid; 256 págs. (ISBN 84-240-0237-7)	600
SOCIEDAD SIN VIVIENDA, por MARIO GÓMEZ-MORÁN Y CIMA; 632 páginas (ISBN 84-240-0233-4)	675
SUPLEMENTOS AL INFORME SOCIOLOGICO SOBRE LA SITUACION SOCIAL DE ESPAÑA, 1970. Cada suplemento, del 1 al 12 ...	50
Desde el 13 al 16	75
Año 1971: núms. 1, 2, 3 y 4.	
Año 1972: núms. 5, 6, 7 y 8.	
Año 1973: núms. 9, 10, 11 y 12.	
Año 1974: núms. 13, 14, 15 y 16.	

ESTUDIOS SOCIOLOGICOS SOBRE LA SITUACION SOCIAL DE ESPAÑA, 1975	2.900
--	-------

SERIE ESTUDIOS (13,5 × 21)

1. ANALISIS COMPARADO DE INDICADORES SOCIALES Y POLITICOS, por BRUCE M. RUSSET. Presentación por JOSÉ JIMÉNEZ BLANCO, Catedrático de Sociología de la Universidad de Valencia; 448 págs. (ISBN 84-240-0161-3)	325
2. LA SOCIEDAD, EN TRANSFORMACION, por KARL MARTIN BOLTE. Prólogo por FRANCISCO MURILLO FERROL, Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Granada; 518 págs. (ISBN 84-240-0179-6)	350
3. LA CULTURA CIVICA, por GABRIEL A. ALMOND Y SIDNEY VERBA; 632 págs. (ISBN 84-240-0187-7)	475
4. SOCIOLOGIA, por NEIL J. SMELSER 896 págs., 2.ª ed. (ISBN 84-240-0192-3)	750
5. INDUSTRIALIZACION Y SOCIEDAD, por BERT F. HOSELITZ y WILBERT E. MOORE; 592 págs. (ISBN 84-240-0209-1)	400

6. INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA DE LA POBREZA, por DEMETRIO CASADO; 364 págs. (ISBN 84-240-0204-0)	340
7. LA DISTRIBUCION DE LA RENTA NACIONAL, por JEAN MERCHAL y BERNARD DUCROS; 308 págs. (ISBN 84-240-0241-5)	530
8. LOS INDICADORES SOCIALES, A DEBATE, por SALUSTIANO DEL CAMPO; 288 págs. (ISBN 84-240-0235-0)	265
9. CLASE, STATUS Y PODER, tomo I, por REINHARD BENDIX y SEYMOUR LIPSET; 546 págs. (ISBN 84-240-0240-7)	500
10. CLASE, STATUS Y PODER, tomo II, por REINHARD BENDIX y SEYMOUR LIPSET; 792 págs. (ISBN 84-240-0239-3)	650
11. CLASE, STATUS Y PODER, tomo III, por REINHARD BENDIX y SEYMOUR LIPSET; 454 págs. (ISBN 84-240-0211-7)	480
12. LAS BASES POLITICAS DEL DESARROLLO ECONOMICO, por ROBERT T. HOLT y JOHN E. TURNER; 480 págs. (ISBN 84-240-0272-5).	500
13. METODOLOGIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES, por A. RYAN; 376 págs. (ISBN 84-240-0268-7)	300
14. PROBLEMAS ACTUALES DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL, por FRANCISCO VILLOTA VILLOTA; 264 págs. (ISBN 84-240-0280-6)	330
15. DESARROLLO ECONOMICO, CONFLICTOS SOCIALES Y LIBERTADES POLITICAS, por KARL OTTO HONDRICH; 288 págs. (ISBN 84-240-0290-3)	385

SERIE SINTESIS (11 × 18)

1. EFECTOS SOCIALES QUERIDOS Y NO QUERIDOS EN EL DESARROLLO ESPAÑOL, por FRANCISCO GUIJARRO ARRIZABALAGA, AMANDO DE MIGUEL, FRANCISCO ANDRÉS ORIZO, RAMÓN ECHARREN, ALBERTO RULL SABATER y JUSTO DE LA CUEVA; 157 págs. (ISBN 84-240-0148-6)	75
2. METODOLOGIA DE INVESTIGACION POR MUESTREO, por JAVIER ALBERDI, SANTIAGO LORENTE y EDUARDO MORENO. Prólogo por SIXTO RÍOS, Catedrático de Estadística Matemática de la Universidad de Madrid; 392 págs. (ISBN 84-240-0176-1)	135
3. EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO, por SAMUEL P. HAYES, Jr.; 206 págs. (ISBN 84-240-0238-5)	90
4. SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD LOCAL, por RENÉ KONIG; 312 págs. (ISBN 84-240-0205-9)	125
5. LA ESTRATIFICACION SOCIAL DEL PUEBLO ALEMAN, por el Profesor Dr. THEODOR GEIGER; 256 págs. (ISBN 84-240-0236-9)	120
6. SINTESIS DEL INFORME SOCIOLOGICO SOBRE LA SITUACION SOCIAL DE ESPAÑA, 1970, 5.ª ed., por AMANDO DE MIGUEL, JESÚS M. DE MIGUEL, AMPARO ALMARCHA, JAIME MARTÍN MORENO, BENJAMÍN OLTRA y JUAN SALCEDO; 352 págs. (ISBN 84-240-0269-5)	110
7. SOCIEDAD SIN VIVIENDA. SINTESIS, por MARIO GÓMEZ-MORÁN y CIMA; XVI + 280 págs. (ISBN 84-240-0234-2)	100

Pedidos: EURAMERICA. Mateo Inurria, 15. Madrid.

CARITAS

Pone el dedo en la llaga, denuncia la injusticia, afronta campañas de interés social, ayuda a entender y vivir la caridad, provoca inquietud por la solidaridad humana, informa sobre los derechos del hombre y la situación de los mismos en el país, no tiene miedo a hablar, desnuda la realidad.

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Don

Domicilio

Localidad

Profesión

Deseo suscribirme a la revista CARITAS (11 números al año, 500 ptas.).

Indique forma de pago:

Giro Cheque Reembolso

Envíe este boletín a "REVISTA CARITAS", San Bernardo, 99. Madrid-8.



"CORINTIOS XIII"

Es una revista trimestral especializada en TEOLOGIA Y PASTORAL DE LA CARIDAD.

Aun cuando una revista solamente se prestigia por sus frutos, y "CORINTIOS XIII" comienza ahora su andadura, ya merece un crédito inicial por quienes integran su Comité de Dirección: J. M. de Córdoba (Director), C. Abaitua, A. Alvarez Bolado, J. M. Díaz Mozaz, R. Franco, O. González Cardedal, J. D. Martín Velasco, J. M. Rovira Belloso, A. Torres Queiruga.

En 1977 publicará:

Núm. 1: LA CARIDAD EN UNA SITUACION DE CAMBIO (con estudios de Martínez Cortés, Rovira Belloso y Marciano Vidal).

Núm. extraordinario. LOS CRISTIANOS ANTE LA NUEVA SITUACION ESPAÑOLA (Martín Velasco, González de Cardedal, Alberdi, Setién).

Núm. 2: AMNISTIA Y RECONCILIACION

Núm. 3: CRITICA INTERROGATIVA AL MARXISMO.

Núm. 4: EDUCACION EN LA CARIDAD.

Núm. 5: CARIDAD Y LUCHA DE CLASES.

Núm. 6: CARIDAD Y EVANGELIZACION.

Núm. 7: CARIDAD Y EDUCACION.

Núm. 8: CONCIENCIA CRISTIANA Y DISTRIBUCION DE LA RENTA.

Núm. 9: FAMILIA Y CARIDAD.

BOLETIN DE SUSCRIPCION

D.

Domicilio

Desea suscribirse a "CORINTIOS XIII" por un año, suscripción, 500 ptas. Números sueltos, 200 ptas.

Indique forma de pago

Envía este boletín a "CORINTIOS XIII". Cáritas Española, San Bernardo, 99 bis. Madrid-8.

Razón y Fe

revista hispanoamericana de cultura

Julio - Agosto

Especial monográfico

MARGINADOS

Teología de la marginación

La Ley de Peligrosidad
y Rehabilitación Social

Marginación y Economía



Homosexualidad

Alcoholismo

Delincuencia juvenil

Prostitución

Gitanos

Drogas



Bibliografía y Documentación

144 páginas - 135 pesetas

Pedidos a:

Centro Loyola. Pablo Aranda, 3. Madrid-6 (262 49 30)



APRENDA A RELAJARSE

Dr J. J. Martínez Quesada

El entrenamiento sofrológico es de gran utilidad para la maduración personal. Ayuda a corregir desequilibrios emocionales y situaciones de *dependencia* de un factor externo como el alcohol o las drogas.

Esta técnica es un instrumento auxiliar de gran valor en terapias grupales, como la psicoterapia antialcohólica.

De fácil comprensión e inmediata utilización a nivel personal o colectivo, favorece la *recuperación de alcohólicos y drogadictos*.

Pedidos a: *Ediciones Santamarta. Ríos Rosas, 42.
MADRID.*

