

Servicios Sociales Colectivos - Servicios Sociales Comunitarios: Paradoja para el Futuro

Antonio Gutiérrez Resa

1. Uno de los tópicos con que nos encontramos actualmente es aquel que da por existente el concepto de los denominados «servicios sociales comunitarios». Sin embargo, se comenzaba a hablar de los servicios sociales comunitarios en torno a los años sesenta como servicios sociales especiales o para marginados.
2. La instauración de la democracia no invalida la necesidad de los servicios sociales comunitarios. Ahora, con las necesarias reformas, es preciso instaurar un sistema público de servicios sociales para todos.
3. Tras el frustrado intento (1982) de crear una Ley Nacional de Servicios Sociales, las CC AA han caminado en la dirección de los servicios sociales especializados, y no en aquella otra, más aconsejada, de los servicios sociales de «atención primaria», «de base» o «comunitarios».
4. Tras unos años de desarrollo autonómico, los servicios sociales comunitarios vuelven a estar en el candelerero. ¿Se agotó el modelo o han de volver a tener, como antaño, una prioridad por los excluidos?
5. Pensando en el futuro no es aconsejable separar individuo y comunidad. Los servicios sociales comunitarios deben ser estructuras que favorezcan el ejercicio de la autonomía y participación de los individuos; sólo que ahora es imprescindible el concurso de las ONGs con el decidido apoyo del Estado. La base la encontramos en la solidaridad, como principio de igualdad, que nos exige dar para recibir.

I. SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS O PARA MARGINADOS: AÑOS SESENTA. EL PLAN CCB

Es cierto que venimos manejando desde hace algunos años el tópico de que existen servicios sociales comunitarios, sin llegar a precisar si el modelo tiene vigencia conceptual y actualidad práctica de cara al futuro. En cualquier caso, cuando hablamos hoy de servicios sociales, entendemos por tales las prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente. Ahora bien, al rastrear el concepto de comunitario, nos encontramos con que va unido, entre varias acepciones, al de acción social, habiéndose practicado ambos (acción social y comunitario o desarrollo comunitario) en torno a los años sesenta.

El tiempo en que se ubican tales conceptos nos permite entender que el cambio de términos deja entrever como constante de la comunidad la integración, la adaptación, la participación, la identidad cultural, los equipamientos infraestructurales, la unidad familiar, el conocimiento de los vecinos, o el equilibrio de las estructuras sociales. Y hoy tratamos de unir artificial y mecánicamente servicios sociales y comunidad intentando hacer ver que los problemas comunitarios los resuelven los «servicios sociales» correspondientes sin más.

Aunque sea brevemente, podemos rastrear cómo se ha llegado a utilizar la ex-

presión de servicios sociales comunitarios, y qué antecedentes han tenido.

Universidad de Zaragoza.

Es necesario volver la mirada atrás para reconocer, por ejemplo, que en nuestro vecino país, entre 1971-1975, el VI Plan francés concedía una nueva dimensión a la acción social. Se iniciaba la nueva fase de planificación social que superaba el ámbito sanitario atendido con anterioridad. La planificación de las funciones colectivas y la autonomía de la persona venían a ser las dos ideas fundamentales del VI Plan. Por ello, las actuaciones estarán dirigidas tanto a la colectividad general como a sectores determinados. En suma: ancianos, minusválidos y emigrantes; madres trabajadoras con hijos pequeños, y jóvenes que se incorporan al trabajo alejados de la familia; acción global preventiva y de promoción dirigida a los barrios, distritos o municipios rurales.

También en Norteamérica la Ley de Oportunidades para la Promoción Social de 1964 le da un nuevo sentido a la acción social, promocionando la Acción Comunitaria del mundo subdesarrollado, a través del acuerdo, y sin que el trabajador social ejerza el papel directivo. Las actuaciones van dirigidas prioritariamente contra la pobreza, tratando de captar la máxima participación. En concreto: educación preescolar, servicios de asesoría jurídica y planificación familiar (Villota, 1973:127, 168-169, 189).

En España, es el Plan CCB (1961-1964) quien señala con más empeño la necesidad de la acción social comunitaria. Se trata de establecer una comunicación de bienes, desde la inspiración cristiana, entre los que poseen y los que no disponen de nada. «Amorosa solidaridad» que se orienta por ayudas y servicios asistenciales así como de promoción humana. Era el nuevo signo del mensaje evangélico: la eficacia de la caridad que Cáritas pretendía hacer realidad. Y Cáritas desarrollará su acción, en orden a las grandes necesidades que padecen grupos humanos, en función de aquellas otras nuevas necesidades que afloran en una sociedad cambiante y con planificación, investigación y evaluación como técnicas al servicio del ser humano.

El Plan CCB o comunidad cristiana de bienes responde al encargo que le hace a Cáritas Española la Comisión Episcopal de Caridad y Asistencia Social de la Iglesia (1961) para realizar el primer estudio sociológico sobre España. Allí queda reflejada la necesidad de la acción social comunitaria que ha de superar el asistencialismo practicado con ocasión de la Ayuda Social Americana. Se critican los planes de desarrollo y el crecimiento no integrado, porque ignoran los aspectos sociales.

El Plan CCB surge en una década que marca el futuro de nuestro país, por todo un conjunto de circunstancias. Mencionaremos únicamente algunas. España partía hacia el desarrollo industrial con un Plan de Estabilización Económica (1959) y más tarde con unos planes de desarrollo (1964). Es el decenio en que la población campesina desciende mientras se cuestiona el modelo de agricultura tradicional. El saldo el éxodo rural es de 1.900.559 trabajadores (1960-1970)¹.

Mientras el ámbito rural necesitaba concentrar las tierras e idear modelos locales e desarrollo comunitario, las grandes ciudades necesitaban planificar y desarrollar comunidad y, sobre todo, en los suburbios, poblados por inmigrantes. La remodelación del campo y la ciudad promoverán algunas experiencias, públicas y privadas, rurales y urbanas de desarrollo local o comunitario que, aunque poco eficaces ara el conjunto del país, demuestran entender los problemas planteados.

Cáritas Española se hacía eco en el primer número de *Documentación Social* de

los problemas capitales dentro de lo social: la vivienda en las zonas suburbanas de las grandes ciudades y las causas de las migraciones interiores. Por ésta y otras razones el Doctor Rogelio Duocastella crea la sección social de Cáritas Española y la revista de *Documentación Social*,

¹ En el año 1957, la población activa española era de 11.285.986. En el sector agrícola: 4.783.339; en el sector industria: 3.335.025 y en el sector servicios: 3.166.622 (cf. *Documentación Social*, núm. 4).

cuyo primer número versaba sobre «Lo social en Cáritas», que era un resumen del primer cursillo para directores de la sección Social de Cáritas sus colaboradores, habido en Madrid del 27 de febrero al 1 de marzo de 1958.

Los "Centros Sociales" eran una de las fórmulas «para canalizar una acción social en las zonas económicamente débiles». Y tratan de incorporar a los beneficiarios la gestión de los servicios. De este modo, los centros sociales colocados en los suburbios los transforman en barrios por canalizar una vida social comunitaria. Son claramente «centros de servicios, impulsores de la vida social, representativos y forjadores de las primeras células de una comunidad humana local». Centros que están próximos a los ciudadanos ofreciendo un mismo lugar de reunión, un conjunto de servicios, permanente y con personal capacitado. Otras fórmulas, además de los centros sociales, eran los hogares de empleados y trabajadores y las residencias para ancianos.

El conjunto de servicios sociales que se citan para el desarrollo comunitario o como servicios sociales de comunidad son: guarderías o casas de infancia, cooperativas de consumo, cooperativas de crédito para la adquisición de ciertos artículos o servicios, servicio de ahorro popular, colonias de vacaciones, comedores o cantinas populares, servicios de orientación jurídico-social, escuelas de hogar nocturnas, para jóvenes, escuelas de aprendizaje, bibliotecas populares, cursillos, conferencias, residencia de obreros, servicios asistenciales de migración. También se hablará, unos años más tarde, de la necesidad de crear servicios sociales comunitarios en las ciudades, tales como: instalaciones deportivas, salas de recreo y convivencia, zonas verdes².

Se trataba, con los centros sociales, de crear núcleos, comunidades de vida social tanto para los que emigran como para aquellos otros que deciden permanecer en el campo, aun a sabiendas de que disminuye su nivel de vida. La adaptación a uno u otro de los ambientes es diferente, como lo es para aquellos que de las zonas rurales del sur pasan a las zonas industriales del norte de España. Y los servicios sociales eran los mecanismos, en zonas deprimidas y formando parte de programas de escasa relevancia, para mantener la cohesión social de aquellas personas más afectadas por los desajustes rurales o urbanos³. En semejante tarea llegaron a participar, entre otros, entidades privadas como las Cajas de Ahorro, sindicatos y montepíos laborales.

Hablamos de servicios sociales, porque se citan así, aunque entendidos en el contexto de la "asistencia social" como promoción humana y social de los necesitados. Es decir, acción social como nuevo concepto de caridad. Sin embargo, se ha captado que los desajustes son ahora de tipo social, estructural y no sólo individual. Uno de los inspiradores de la época, Claude Tresmontant, llega a decir que «el pecado es común; es por esencia, comunitario, porque se objetiva en estructuras sociales [...]». Y son servicios sociales especiales por estar a disposición de los suburbios, de las zonas rurales (normales y comarcas subdesarrolladas) y de

las migraciones. El resto de los servicios, o servicios sociales no especiales, cubren la asistencia social laboral, sanitaria, judicial, educativa y administrativa.

² Rogelio Duocastella, «Necesidad de una "Acción Social» en Cáritas Diocesanas», *Documentación Social*, núm. 1, Madrid, 1958, y Antonio del Valle, «La promoción urbana y sus objetivos», *Documentación Social*, núm. 4, marzo de 1966

³ Son servicios sociales, si se nos permite la expresión, para favorecer el desarrollo comunitario de zonas deprimidas, y desarrollo que apuntan claramente en la dirección de combinar el mercado laboral con la cohesión social. Los centros sociales sirven a tal efecto y países como Francia ya disponían de 30 centros sociales en 1947 y de 160 en 1957, constituidos en *Fédération des Centres Sociaux de France* (cf. *Documentación Social*, núm. 2).

Es reiterativo el planteamiento comunitario que se hace desde la sección social de Cáritas Española, para afrontar los problemas que venimos mencionando. Por ello mismo, la filosofía que subyace a la acción social alimenta el desarrollo humano de la persona y de la comunidad, ante un "progreso» o desarrollismo que deja desligados a un buen número de españoles. Las coberturas sociales existentes en otros países europeos, no se daban aquí ni en el mismo grado ni en el mismo contexto sociopolítico. Precisamente por ello, cuando hablan de servicios sociales, el concepto se sustrae de la sociedad europea basada en el Estado de bienestar, y se trasvasa a una sociedad española, en donde instituciones como Cáritas Española los sitúan en el desarrollo comunitario propiciado por las estructuras de la Iglesia y con cierta colaboración estatal. Dicho en términos más sencillos: son los servicios sociales comunitarios, servicios para zonas deprimidas y habitadas por personas "marginadas" o próximas a la marginación. No son servicios sociales para toda la colectividad, y apenas si disponen de unos centros, centros sociales, muy alejados de la responsabilidad pública. Sin embargo, el planteamiento era correcto y estaba a la altura de las circunstancias.

En función del desarrollo comunitario, se intenta dinamizar todo aquello que lo favorezca elevando el bienestar de la comunidad. Sería el caso del cooperativismo como un modo de convertir la colectividad en comunidad. «Es un elemento de primer orden para servir los objetivos del trabajo social de comunidad» (a 31 de diciembre de 1960 había en España 8.513 cooperativas con 1.668.820 afiliados, según la revista *Documentación Social*, núm. 15). Puede haber otros: la formación cívica y política, la integración social y cultural en la comunidad, o la promoción económica. La promoción económica se enmarca en la promoción social. Promoción que requiere tanto de las técnicas como de las propias posibilidades del hombre, y que se traduce: en poder acceder a la formación cívica, política, integración sociocultural en la comunidad, organización de la misma y desarrollo comunitario. Promoción que adquiere particularidades en el medio rural y urbano ⁴.

La comunidad se definía entonces como una unidad territorial o geográfica, por la participación en las necesidades comunes, y por la conciencia de esta participación activa y sentido de la responsabilidad ⁵. Ahora bien, en la época de que hablamos (1960), sea cual sea el tipo de comunidad a la que nos podamos referir, sin un «sólido sentido comunitario, no podrá soportar este cambio [...]». Se quiere decir que sólo poniendo en común todo lo que constituye la comunidad, se consigue la integración y la adaptación a las nuevas necesidades en la década de que hablamos.

Es curioso que en 1961 se distingue claramente entre el trabajo de comunidad,

desarrollo y organización de comunidades, y el servicio social cuya misión consiste en adquirir el sentido de la comunidad. Es decir, dinamizar la comunidad para que no pierda el factor humano.

Es propio del servicio social procurar las relaciones vitales entre personas estructuradas, entre necesidades y prestaciones, y ayudar a los organismos y estructuras a valorar la realidad de los miembros de la comunidad y a obrar teniéndola en cuenta⁶.

Servicio social que lo llevaban a cabo los asistentes sociales comunitarios si bien «no dispone de métodos para resolver los problemas de orden económico, político o técnico, pero sí posee la experiencia profesional para afrontar [...]». Con todo, deberá fomentar la

4. Cf *Documentación Social*, núm. 1 de 1966 dedicado a la Promoción social y el núm. 3 que habla de experiencias concretas de promoción social rural y urbana.

5. Cf Rafael Gobernando Arribas, «La comunidad: entre la integración y la igualdad», *REIS*, núm. 35, 1986, pp. 113-121. Cf Ander Gurrutxaga, «El redescubrimiento de la comunidad», *REIS*, núm. 56, 1991, pp. 55-60.

6. Cf *Documentación Social*, núm. 16, diciembre de 1961.

cooperación entre las partes interesadas, aportar iniciativas poniéndolas en marcha y promoviendo un equilibrio sin cambiar las estructuras sociales. Es un técnico de la dinámica que hay que promover en la comunidad en colaboración con otros profesionales.

Volviendo al Plan CCB, éste ponía de manifiesto el cambio que se estaba produciendo en España y las consecuencias negativas para los valores cristianos. Por eso mismo como estudio iba más allá de las necesidades presentes, adelantándose a las que ya se adivinaban en la sociedad española. No es otra la razón de que cobre vital importancia la acción social y asistencial dentro del cristianismo.

El Estado debía asumir su responsabilidad, mientras la Iglesia, a través de Cáritas, hacía lo propio poniéndose a la altura de los tiempos para practicar lo que era de su competencia "por su propia naturaleza": la acción de «asistencia sana y de promoción social de beneficencia». Era un modo efectivo de coordinación dentro de la Iglesia y de invitación a la sociedad cristiana civil para que colaborara con Cáritas Española desde las Cáritas Diocesanas y Parroquiales.

Acción social que el Plan CCB presentaba como complemento a «las realizaciones y planteamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de España», al producirse áreas de marginación provocadas por el propio desarrollo socioeconómico del país.

Queda claro que la acción social comunitaria es una acción de la comunidad cristiana. De quienes, por ser cristianos, pertenecen a ella, sin poner en duda que España es cristiana y católica, básicamente. De quienes sienten una motivación moral cuya base la constituye el Mandamiento nuevo: «Amaos los unos a los otros como yo os he amado». Y expresión práctica de ese amor cristiano es precisamente la comunicación cristiana de bienes, tanto sean sobrenaturales, como morales o materiales. Se trata de continuar con la práctica que desarrollaban las primeras comunidades cristianas.

Lo que hace el Plan CCB es mostrar y demostrar las necesidades existentes, a fin de que actúen coordinadamente los cristianos para dar testimonio de su

participación en la comunidad cristiana. Un testimonio al que están obligados los cristianos para con los más necesitados. Consecuentemente, el Plan CCB «está al servicio de la acción caritativa de la Iglesia, de las comunidades cristianas diocesanas y su Jerarquía» (Cáritas Española, 1965: 21).

El telón de fondo lo constituye la práctica de la caridad,

que vivifica y anima las relaciones entre los hombres precisamente en las situaciones de sufrimiento [...]. Al Plan CCB lo que le preocupa especialmente es la caridad en cuanto es aplicada a un determinado tipo de situaciones y de relaciones, las que nacen precisamente de las situaciones de sufrimiento, haya o no haya un problema económico de por medio [Cáritas Española, 1965: 211].

Al mismo tiempo que se practica la caridad se desarrolla correctamente el principio de subsidiariedad. Quiere decirse con ello que «lo que puede hacer la iniciativa personal (individual o socialmente considerada) no lo debe hacer un organismo superior». Naturalmente, dirá el Plan CCB, que no es obstáculo para que, dada la magnitud de los problemas, éstos se conviertan «en problemas de bien común que debe intentar resolver el que tiene encomendada su gestión: el Estado».

La comunidad cristiana de bienes es un modo práctico de caridad que intenta superar las situaciones de necesidad que se interponen entre Dios y muchos hombres que desean llegar a su conocimiento. Las situaciones de necesidad son, por tanto, el objetivo a superar por la acción social de la Iglesia.

Junto a las grandes necesidades, como la subalimentación que afecta a tres millones de españoles, o la vivienda, están aquellos otros de índole psicosocial que definen o constituyen la creciente complejidad de la situación social. El Plan CCB se refiere, entre otros, a la inadaptación social, neurosis, la crisis de la familia, crisis culturales y crisis grupales.

Las nuevas y grandes necesidades no pueden ser satisfechas sin el concurso de las nuevas técnicas eficaces. Se dirá que

precisamente en la ayuda al necesitado es donde las ciencias sociales aplicadas han desarrollado una parte importante de su contenido, por ejemplo, "trabajo social, ingeniería social", "trabajo de casos", "trabajo de grupos", "trabajo de comunidad", "programación social", etc. Por tales razones, «todas las técnicas sociales pueden y deben servir para que la acción eclesial caritativa de ayudar a los que sufren alcance un máximo de eficacia».

El Plan CCB «representa un intento de mover a la comunidad española para que dé respuesta suficiente al reto de las necesidades grandes y nuevas empleando las nuevas técnicas».

Desde el punto de vista teológico, la fundamentación queda constituida por «la caridad o el amor humano transformado en sobrenatural». Es lógico, si se tiene en cuenta que la historia, la sociedad, caminan hacia la perfección final, sirviéndose del progreso y de la técnica como signo de eficacia.

«Por eso Cáritas no es una asociación ni una organización, sino la propia comunidad cristiana y su instrumento en la acción caritativa de puesta en común de bienes» (Cáritas Española, 1965: 30).

Las acciones concretas comunitarias, puestas en práctica por Cáritas, se centrarían en aquellas zonas más deprimidas de la geografía española. Un claro ejemplo lo constituye el Plan Social Baza que tendría tres períodos: 1954-1958-1963 (Casado, 1969). Población la de Baza con 20.000 habitantes (1.500 en paro estacional) y 5.000 que habitaban en cuevas. El desarrollo comunitario en Baza, de

economía preindustrial, lograría desarrollar tres tipos de ayuda: bienes de consumo, capitales y técnica. Es como consiguen los siguientes resultados: crear 300 puestos de trabajo, formar profesionalmente a 600 trabajadores y construir 230 viviendas, entre otros logros como la construcción, con anterioridad, de un Centro Social. Sin embargo, la participación local de los habitantes necesitados de Baza en los órganos de dirección y consulta del Plan era inexistente.

El Centro Social era el núcleo dinamizador de la comunidad, y entre sus actividades se pueden citar: la creación de una guardería infantil, de un centro juvenil, impartición de clases de alfabetización, cursos de formación intensiva profesional y varios talleres. Los centros sociales habían sido concebidos por Rogelio Duocastella, creador de CESA (Centro de Estudios de Sociología Aplicada) en Cáritas Española.

El caso del Plan Baza es un ejemplo de actuación en el contexto concreto de extrema necesidad. De modo general, en la mayoría de los problemas sociales existentes en nuestro país se aplicaba, como hemos dicho, la asistencia, la promoción social y la acción social. Con la asistencia se proporcionaban bienes y servicios a las personas que padecían necesidades crónicas o transitorias, totales o parciales. La promoción hemos visto que se lograba mediante la formación y adiestramiento profesional y social, además de familiar, mientras la promoción social y comunitaria hace referencia las acciones que inciden en las relaciones funcionales, las estructuras económicas, socioculturales y en las organizaciones socio grupales, generando una nueva situación capaz de solucionar los problemas que se planteen. Con la acción social y a través de los medios de comunicación y docentes se intentaban corregir mentalidades, hábitos, motivaciones, para afrontar con éxito los nuevos problemas.

Se pone de manifiesto que las acciones comunitarias pasaban por la promoción de centros sociales junto a otro tipo de servicios que consolidaran la integración comunitaria. Además, se necesitaba a los trabajadores sociales y a los líderes como impulsores del asociacionismo vecinal o de otro tipo de actividades. Los servicios concretos podían variar según las circunstancias: centros sociales, guarderías, cooperativas, talleres artesanos, agencias de gestión, información y orientación, etcétera.

El Plan Social Baza representa un intento de desarrollo económico social en una zona deprimida de España. Quienes emigraron a las ciudades y poblaron los barrios periféricos lograrían el progreso material perdiendo el contacto con sus comunidades de origen, sin que éstas fueran reemplazadas. Era el precio del progreso material, buscado ansiosamente durante la década de los años sesenta. Así es como se pasaba de "la prioridad funcional de la residencia" a "una serie de dimensiones sociales diferentes, especializadas y separadas». Se trataba de sustituir la vida rural por el bienestar de las ciudades junto a la realidad de la marginación que aparecía como un hecho urbano.

En el año 1965 y según el Plan CCB, las líneas del programa correspondiente al "Desarrollo comunitario urbano» eran: alfabetización, incremento de la productividad, desarrollo sociocultural y fomento de la integración comunitaria.

II. HACIA UN SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

Han pasado algunos años desde lo apuntado por el Plan CCB. Entre tanto se llegaba a la instauración democrática (1975) sin haber consolidado un sistema de

protección social, en materia de servicios sociales, y que había tenido su inicio en la década de los años cincuenta, tras el Plan de Estabilización (1959).

Ni los proteccionistas planes de desarrollo (1964) ni más tarde los primeros síntomas de la crisis en el inicio de la década de los años setenta, ponen fácil a nuestra democracia desarrollar una red de servicios sociales comparable a la de otros países europeos. Basta comprobar la evolución de algunas variables como el PIB, la tasa de paro o el coste de la vida (1961-1982) para reafirmar la imperiosa necesidad de crear una red de servicios sociales de la sociedad del bienestar en España (García, 1988: 843) que paliara el empobrecimiento de los españoles. Era necesario garantizar un nivel de bienestar mínimo a todo ciudadano, y a tal efecto debían contribuir unos servicios sociales colectivos, junto al seguro de desempleo y la sanidad pública. Es el contexto en que se sitúa ahora la discusión sobre los servicios sociales comunitarios cuando ni el desarrollo económico, histórico y social de nuestro país habían propiciado hacer uso de semejantes términos.

La paradoja estaba, por tanto, planteada entre el Estado de bienestar en España y unos servicios sociales comunitarios sobre cuyo pasado hemos tratado de dar almas pinceladas. No obstante, se aprecia el cambio de mentalidad:

El cambio de mentalidad se pone de relieve en una nueva formalización 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 [Sánchez, 1979:13].

La política social del Estado de bienestar va dirigida a todos los ciudadanos sin excepción.

Tras la instauración de la democracia se intenta aclarar el concepto de los servicios sociales, qué características deben tener, si se destinan a toda la población o no, si se entiende por servicios sociales las prestaciones, si se subsumen en la asistencia social, si deben diferenciarse los pertenecientes a la Seguridad Social de aquellos otros servicios sociales públicos generales, si se identifican servicios sociales y bienestar social, o si son complementarios de las prestaciones individuales de la Seguridad Social ⁷.

⁷ Cf «El bienestar social y los servicios sociales», *Documentación Social*, núm. 36, 1979.

La discusión provenía de que en la época franquista había existido una asistencia social pública de carácter general, unos servicios sociales y asistenciales especializados por sectores, y los servicios sociales y asistencia social de la Seguridad Social. En 1977, se sigue hablando de la asistencia social como uno de los servicios deben prestar los municipios. «Las instituciones adecuadas son las guarderías o casa-cuna, los asilos y residencias y los consultorios sociales o centros sociales» (Sánchez, 1978:111).

Los servicios sociales de que habíamos dispuesto (1974) como protección complementaria de la Seguridad Social son prestaciones técnicas, no económicas y reglamentadas en las áreas de "Higiene y seguridad del trabajo", "Medicina preventiva", "educación y rehabilitación de minusválidos", "Acción formativa" y otras; también estaban los servicios sociales de empresa junto a la acción social que canalizan diferentes organismos, y aquellos otros que intentan superar la Beneficencia y Asistencia Social del Estado. Y según el tipo de usuarios estaban los servicios sociales especializados: Obra de Protección de Menores, Patronato de

Protección de la Mujer, Patronato de Igualdad de Oportunidades, etcétera.

Se producirán una serie de reformas que acaben con las administraciones paralelas en materia de servicios sociales. Así, por el Real Decreto de 15 de abril de 1977 se crea la Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales que aglutina Beneficencia, Asistencia Social (Ministerio de la Gobernación) y Ley de Servicios Sociales de la Seguridad Social. En 1978, se crearía el INSERSO mientras se asistía a una descentralización paralela, a una fuerte presión autonomista. En la transición, los servicios sociales de tercera edad y minusválidos se integran en el citado INSERSO y "servicios sociales" como Universidades Laborales, Empleo y Acción Formativa, Higiene y Seguridad en el Trabajo, pasan a la Administración del Estado. Era un modo de aligerar la carga de la Seguridad Social.

Se sigue hablando, pasados los años, de "servicios sociales en el desarrollo social", y de desarrollo comunitario, precisamente porque lo exigen las circunstancias y porque va en aumento el número de pobres y marginados. «Porque el desarrollo comunitario en nuestro país ha sido casi siempre ignorado, y en ese "casi", perseguido» (Fernández, 1983: 41).

Los servicios sociales se hacen extensivos a toda la población, con el objetivo, ya conocido, de lograr el desarrollo personal y colectivo a nivel popular, y de modo participativo. Por hacerse extensivos a toda la población, sus principios básicos serán: universalización, normalización (evitando servicios sociales especiales o diferenciados), racionalidad, descentralización y participación. En definitiva se trataba de estructurar 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» (Navarro, 1979: 49)⁸.

En el año 1983 se desconocía el papel que les iba a corresponder a los servicios sociales y a la asistencia social, al tiempo que caracterizan a los primeros por la «Inexistencia de un criterio básico [...] y, por tanto carencia de una legislación homogénea y de una política coherente al respecto». Sin embargo, se sigue hablando, como antaño, de revitalizar el desarrollo comunitario y la participación y organización de la comunidad⁹.

8 Años más tarde (1981), Rosa Doménech, en «Servicios sociales para todos», *Documentación Social*, núm. 44, repite el planteamiento pero añade la experiencia de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona. En él los Centros Municipales de Servicios Sociales «son el instrumento organizativo de base y de atención directa del ciudadano».

9 A nivel conceptual se iban aclarando lo que debían ser los servicios sociales. Faltaba la plasmación concreta. Es significativo que el núm. 64 de *Documentación Social* se dedique íntegramente a los servicios sociales. Años más tarde (1990), el núm. 79 llevará por título: «Trabajo Social y Servicios Sociales».

III. SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS EN LAS CC AA

El desarrollo autonómico, después de instaurada la democracia, puso de manifiesto el auténtico enredo que se había formado en torno a los términos: acción social, asistencia social, bienestar social, servicios sociales, mientras «la beneficencia, al parecer, quedaba superada».

La necesidad de poner a punto los servicios sociales comunitarios en una situación de crisis económica y de consolidación política, hará obligatoria al mismo

tiempo la posición de respeto y entendimiento con las Comunidades Autónomas tras el frustrado intento (1983-1984) de crear una ley nacional de servicios sociales.

Sin embargo, ya antes (7 de abril de 1982) aparecía la Ley de Integración Social, con servicios sociales específicos para la discapacidad.

En el año 1983 se comienzan a construir nueve centros de servicios sociales, diseñados para ofrecer servicios sociales básicos y para formar parte de una red de centros del sistema público de servicios sociales. Los servicios de que dispondrán los centros son: Servicio social de información, valoración y orientación; Servicio de animación y desarrollo comunitario; Servicio de ayuda a domicilio y Servicio de convivencia. Ahora bien, la futura Ley Marco de Servicios Sociales así como la red básica de Centros debía ser compatible con las leyes autonómicas sobre «asistencia social».

En la consulta internacional que se hace en 1984 con el objeto de preparar el borrador de la futura Ley de Servicios Sociales, ya se indica la conveniencia de ampliar los servicios sociales, junto a una política activa de integración social y dinamización de los grupos hasta llegar a la autonomía. Los referentes básicos que se señalan son familia y la comunidad. Coordinadas que apenas serán tenidas en cuenta por las comunidades Autónomas en materia de servicios sociales.

Se ha producido un avance (1983-1984) en la puesta a punto de los servicios sociales: mayor sensibilidad, una nueva concepción (XXIX Congreso del PSOE en el 84), aumento de los presupuestos, de equipamientos y personal técnico, mayor proyección de su presencia en la base, etc. Todo ello para configurar un sistema que garantice suficientemente los derechos de todos los ciudadanos a los servicios sociales.

La literatura existente (1986) parece defender con claridad los servicios sociales polivalentes frente a los servicios diferenciales o compartimentados. También se les llama "primarios" y «especializados». Los servicios sociales de "atención primaria" o "de base" son locales, están próximos al ciudadano, son polivalentes y deben integrarse en la vida comunitaria. Al ser de ámbito local, implican, entre otras cosas, la intervención de los municipios que, amparados por la Constitución, deben ser agentes de sus propios intereses. Así lo recoge la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 tras haberse derogado la anterior, aprobada por Decreto 24 de junio de 1955. Se quería romper con la tradición centralizadora, cuyos efectos en materia de servicios sociales han sido: estructura burocrática, tendentes a la especialización y situados al margen de la vida comunitaria. Por contra, los servicios sociales «especializados» parecen exigir mayor coste, desvinculados del ámbito comunitario y más institucionalizados y profesionalizados.

Cada una de las Comunidades Autónomas desarrollará su correspondiente Ley de Acción Social o de Servicios Sociales y no todas harán referencia expresa a los servicios sociales comunitarios. Quien primero lo hace es la Comunidad de Madrid (junio de 1984) que divide los servicios en generales y especializados (ya lo hace el PSOE en una Resolución en 1981), entendiendo que los generales cumplirán las siguientes funciones: información, valoración y orientación, cooperación social, ayuda a domicilio y convivencia. Los especializados hacen referencia a familia e infancia, juventud marginada, tercera edad, minusválidos, drogadicción, delincuencia, mujer, homosexuales, minorías étnicas, mendigos y transeúntes necesitados. La Ley Murciana (9 de diciembre de 1985) coincide con la madrileña y la catalana. La Ley Catalana (17 de diciembre de 1985) opone servicios sociales de atención primaria y especializados. La Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía (5 de marzo de 1986) hace depender los servicios sociales comunitarios de los ayuntamientos,

mientras los especializados pueden depender tanto de la iniciativa pública como de la iniciativa social o de cualquier tipo de institución. La Ley Valenciana (6 de julio de 1989) asocia la atención primaria a los servicios sociales generales, cuya responsabilidad es de los ayuntamientos, mientras los especializados requerirán mayor complejidad de recursos. Pienso que no es necesario citar más leyes autonómicas para comprobar la falsa oposición entre servicios sociales generales y especializados.

La tendencia organizativa era primar los servicios sociales especializados, contraria al desarrollo internacional, en oposición a los servicios sociales de atención primaria, básicos, comunitarios o generales.

Es necesario entender que al hablar de los servicios sociales generales, básicos, de atención primaria o comunitarios, nos debemos regir por el marco de la vida comunitaria y en la perspectiva de la descentralización. Sólo así se entiende que el lugar de prestación ha de ser normalmente la comunidad. A partir de esa base, los servicios sociales de base o comunitarios fueron objeto de un convenio administrativo en 1988 entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y cada una de las Comunidades Autónomas, «para financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales Municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad». La intervención, en los citados servicios, de uno o más profesionales diferentes no tiene por qué modificar la coordinación de dichos servicios, y la atención a grupos diferenciados de población o por sectores no es más que una clasificación formal de los problemas que afectan a la comunidad. Antaño se les llamó servicios especiales, pero hoy no nos procura rentabilidad alguna semejante denominación.

Cabría hablar de servicios sociales especializados cuando los tramos de un proceso de tratamiento (drogodependencia-sida) requieren de profesionales y del contexto del grupo, al margen de la comunidad. Pero ni la concentración de profesionales ni el lugar de aplicación han de definir los servicios como especializados.

En los servicios sociales comunitarios se ensayan programas de mayor o menor complejidad en función de la proporción que guardan sus componentes: los sujetos de la comunidad, el número de profesionales y voluntarios, la participación de las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro y la infraestructura técnico-material.

La tendencia existente, con base en el pasado, intenta romper la tendencia de la especialización de los servicios sociales. Sin embargo, es escaso el progreso de los servicios sociales comunitarios.

IV. RETORNO A LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

A falta de planteamientos de repuesto, se sigue hablando de servicios sociales comunitarios cuando la discusión actual se centra ya en la conveniencia o no, por inexistente, por falta de rentabilidad, por limitaciones, de la supuesta comunidad. Ahora bien, si queremos seguir hablando de servicios sociales comunitarios o para la comunidad, tendremos que hacerlo delimitando nuevas funciones, teniendo muy presente el pasado, y sabiendo de los contextos concéntricos que sistematizan la realidad social.

No hemos de olvidar lo que se ha escrito acerca de algunos mitos de los servicios sociales: "La ausencia del Trabajo Social comunitario", el universalismo de los servicios sociales, "la medicalización de los servicios sociales". Destacaremos

dentro del universalismo el

esfuerzo de los servicios sociales hacia la lucha contra la exclusión social extrema, de asumir que la política social en general avanzará más o menos, si ese 3 ó 4 por ciento, que son el grupo de los más excluidos, tienen además de los sistemas de protección social habituales, el sistema de servicios sociales, como una prioridad para ellos [Aguilar *et al.*, 1990: 233].

Por no olvidar, recordemos que los servicios sociales para la comunidad nacían (1960) con la identidad de servicios sociales para marginados.

Situados a una distancia prudente de las primeras leyes sobre servicios sociales en nuestras Comunidades Autónomas, nos volvemos a preguntar si los servicios sociales comunitarios, caso de existir, solucionan en parte los graves problemas que padecen los individuos y colectividades.

Conocemos por la *Ideología alemana* de K. Marx y F. Engels, que quienes pertenecen a las elites han desarrollado la libertad, mientras el resto ha tenido que forjar una ilusoria comunidad, capaz de acabar con las diferencias sociales más negativas. No podemos seguir manteniendo la idea de comunidad como promesa cuando han fracasado, a lo largo de la historia, los numerosos intentos (Canals, 1991) ¹⁰. Queremos decir que si la economía monetaria ha acabado con la emancipación de muchos, habremos de reinventar la relación con el otro para ser reconocidos de nuevo.

Hoy sabemos que el significado del término comunidad no puede orientarse con arreglo al esquema de las relaciones monetarias. Sólo cabe el reconocimiento libre del otro, como base de la comunidad, cuando hemos comprobado los límites alcanzados y «la inadecuación del dinero y del derecho para llenar el "vacío" que su extensión indebida ha determinado en la vida social cotidiana». Por eso mismo no podemos transformar «necesidades humanas ricas en instancias comunicativas en demandas de mercado y por tanto en costes calculables en términos dinerarios» (Barcellona, 1992).

La democracia liberal no acepta fácilmente la negociación con intereses de grupos marginados (enfermos de SIDA, drogadictos, mujeres maltratadas, menores que padecen malos tratos, personas mayores desatendidas). Por ello mismo cuesta trabajo fundamentar los "servicios sociales comunitarios" sobre bases tales como la solidaridad en sus diversas formas, instituciones intermedias, voluntariado social y cualquier otra forma de relación social comunitaria capaz de proclamarse independiente del mercado y de las técnicas indiferentes vertidas en las relaciones humanas.

La situación real que vivimos no deja lugar a dudas. Los porcentajes dedicados a servicios sociales en los ayuntamientos españoles no alcanza con mucho el 6% de los presupuestos. Puede que sea tal porcentaje el grado alcanzado de convencimiento acerca de los valores de la "modernidad". Sin embargo, no queremos caer en el defecto de equiparar servicios sociales comunitarios con presupuesto, y satisfacción de necesidades humanas de elevado nivel comunicativo con "soluciones" técnico-profesionales. Seguiríamos abundando en la comunidad productora y de mercado.

Redefinir las relaciones de reciprocidad basadas en la solidaridad y la igualdad es el camino no emprendido todavía desde la modernidad. El gran mercado por redefinir es el de la solidaridad. Tendrá que ser dicha comunidad quien decida apoyar económicamente las relaciones humanas que puedan mejorar la vida de algunos de sus miembros.

¹⁰ Cf Luis Malagón Bernal, «Intervención comunitaria. Teoría de la comunidad e investigación social comunitaria», VII Congreso Estatal en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Barcelona, diciembre de 1992.

Y si unilateralmente se apoyan, como hasta ahora, por parte de la Administración, programas sociales de alto costo profesional, imponemos la "caridad" burocrático-local inhibiendo la solidaridad de la supuesta comunidad. Así, no hacemos otra cosa que trasladar los cálculos monetarios del mercado a los cálculos de la solidaridad comunitaria, pero sin el concurso de los sujetos. La solidaridad comunitaria sin la intervención del Estado, pero sí con su apoyo, es lo que propugnamos.

Afrontar la nueva productividad comunitaria, también en materia de servicios sociales, significa invertir en conocimiento comunitario. Lo que Peter F. Drucker aplica a la productividad de los servicios en general, nosotros lo aplicamos a los futuros servicios comunitarios o servicios que fomenten la relación humana:

La elevación de la productividad del trabajo de servicios no se puede lograr ni por la intervención del Gobierno ni por medio de la política. Esa labor la deben hacer los gerentes y ejecutivos de las empresas y las organizaciones no lucrativas. Es la primera responsabilidad social de la gerencia en la sociedad del conocimiento [Drucker, 1993].

Producir comunitariamente en materia de servicios sociales es producir estructuras solidarias autónomas (grupos de auto y heteroayuda, de voluntarios, asociaciones, entidades sin fines de lucro) capaces de enriquecerse también con las aportaciones de parados y marginados, que persiguen en común con otros hombres y libremente sus objetivos. Sin embargo, no estará libre de cálculos la solidaridad comunitaria, local o internacional. Quiero decir que los cálculos de la solidaridad comunitaria nos situarán en pie de igualdad exigiéndose como moneda común (interés común) la relación comunicativa, creativa, no monetaria. Es la expresión real y práctica que más se acomoda al hombre de hoy: individualista y solidario, egoísta y social.

Aceptar la solidaridad, la autonomía, la libertad, significa aceptar las bases sobre las que se puede construir la comunidad y los servicios sociales comunitarios. Es propugnar una alternativa al funcionalismo sistémico incapaz de asumir las diferencias sociales marginales, mientras las justifica con el apoyo de la ley. Significa que los nuevos espacios comunitarios que están por crearse no se negocien como se hace con el suelo urbano, el salario social o los cupos de inmigrantes. Supone devolver al individuo el vínculo comunitario, y no liberarlo del mismo para disolverlo en la anomia social.

Defender al individuo y a la nueva comunidad, sobre la base de una "nueva ética", nos sitúa críticamente ante la modernidad, ante sus límites (Thiebaut, 1992)¹¹, contemplando al mismo tiempo lo que está a la vista como resultado de la misma: la desigualdad y la marginación (VV AA, 1992). Sin embargo, no queremos situarnos ante la modernidad ni como críticos acérrimos ni con la confianza desmedida de quien contempla el futuro allanado de problemas. Partimos de lo que existe, de la sociedad en la que vivimos, sin salirnos de las posibilidades que ofrece. Es decir, que intentamos superar aquel planteamiento que opone las comunidades de los barrios ricos frente aquellas otras de los excluidos.

La posmodernidad ha sustituido la esperanza y la marginalidad del mundo laboral y de consumo, capaz de hacernos felices, por la frustración. Lo disuelto ha sido lo

social, quedando confinado el sentido en la subjetividad, en lo privado, Frente a lo público. Por eso mismo plantearse servicios sociales comunitarios es plantearse dónde los fundamos o establecemos. El fracaso y desilusión de lo público no deja muchas opciones, cuando la integración en lo universal ha quedado disuelta. Fuera de lo social habrá que buscar la fuerza y fundamentación de la pobreza o el racismo sin saber quién estará dispuesto a realizar el

¹¹ Cf VVAA, «Sociedad civil y Estado. ¿Refugio o retorno de la sociedad civil», *Documentos y Estudios* núm. 61, Madrid, Fundación Friedrich Ebert.

reconocimiento de las comunidades marginadas vueltas a sus orígenes para recobrar su identidad (Touraine, 1993: 229-256). La identidad que tienen los sujetos y los actores de la sociedad.

Los servicios sociales comunitarios de la integración en el trabajo, del bienestar del reconocimiento público, han dejado de cumplir los tres objetivos señalados. Está servida la separación entre lo público y lo privado. No es otra la razón de planear dónde situamos ahora lo que fueron los servicios sociales comunitarios que mantenían la unidad del sujeto en lo público. Los nuevos sujetos no se confunden ya con la comunidad, nación o etnia, dirá Alain Touraine. Se trata de unificar en el sujeto lo que antes estaba separado: sujeto y naturaleza, necesidad y libertad, consumidor y creador, recurso humano y relación humana. Sin embargo, surge siempre la misma pregunta ¿qué posibilidades reales tienen los más desfavorecidos, los no activos, los marginados? De momento podemos contar con la creciente solidaridad internacional con los más pobres y oprimidos. Es cierto que existe una mayor sensibilidad en los jóvenes por estos problemas. Sin embargo, juntos se dan también el individualismo y la tolerancia. Un enorme campo de posibilidades en donde se busca la propia realización, la relación con uno mismo, de espaldas al mercado, a las relaciones jerárquicas y comunitarias. Y realización que adquiere, en no pocas ocasiones, agresividad devastadora en las periferias de las ciudades, por parte de bandas, grupos étnicos, comunidades, etc. Es la realidad de los hechos frente al discurso de la integración social que sacrifica al individuo. No obstante, la respuesta que dan algunos de los movimientos comunitarios anula al individuo estableciendo de modo dictatorial el regreso de lo religioso, o como dice Maffesoli, de las tribus.

V. SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONGs

Para finalizar nos vamos a referir a los servicios sociales comunitarios que existen en España. Se trata del llamado Plan Concertado. Es la red básica de servicios sociales cuyo acuerdo de colaboración entre Ministerio y Comunidades Autónomas data de 1988. Constituyen servicios sociales básicos, generales, comunitarios o de atención primaria. La red está formada por centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida. Y los objetivos a conseguir son: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, y prevención e inserción social. El Plan abarca a 5.982 municipios con 29.734.825 millones de población.

Los medios de que dispone el Plan Concertado, según la Memoria de 1991, ascienden a 29.009.502.335 Pta, con 744 centros de servicios sociales (96%), 12 albergues (2%) y 21 centros de acogida (3%). Un total de 11.017 trabajadores (51%)

en plantilla y, de éstos, 2.665 (50%) son trabajadores sociales.

Los gastos del Plan, en un 50% corresponden al pago de personal. Y un 38% del total se destina al desarrollo de las prestaciones básicas, fundamentalmente en los centros de servicios sociales (39%). En estos últimos, el *ratio* de gasto ordinario se sitúa entre 250 y algo más de 1.000 Pta por habitante / año.

Según las funciones desempeñadas, el 40% de los trabajadores se dedica a la ayuda a domicilio y el 25% a la prestación de información y orientación.

Una vez dadas las cifras principales del Plan Concertado (1991) se pueden sopesar los logros alcanzados en servicios sociales comunitarios desde la década de los años sesenta.

Pensamos que la estructura básica de servicios sociales es muy limitada. Requiere alcanzar mayor inversión y complejidad, contemplar la participación y definir las nuevas funciones de los equipamientos y profesionales.

Lo expuesto sobre el Plan Concertado es una parte importante de los servicios sociales comunitarios de nuestro país. A la vista de los datos, y aun a pesar de los mismos, pensamos que es conveniente hacer unas últimas anotaciones.

No parece, en primer lugar, aconsejable separar individuo y comunidad, aunque el desarrollo histórico los haya separado. Como dirá Alain Touraine, «la apelación a la sola comunidad produce un despotismo neoconservador». No por casualidad la comunidad es defendida tanto por el mundo islámico como por «Juan Pablo II que asocia defensa de la comunidad y la modernización controlada». Estamos, por tanto, buscando el camino para unir autonomía, comunidad y racionalización, mientras ya hemos llegado a saber que la salida o redefinición de la modernidad pasa por ellas.

Pensamos que la participación igual y efectiva es inseparable de la comunidad y de los servicios sociales comunitarios, tanto desde el punto de vista democrático como ético. Queremos decir que la realización del hombre se logra cuando la autonomía y la libertad se consiguen a través de la comunidad, por la participación. Y aunque es necesario precisar dónde se cargan las tintas, si en la comunidad propia local o en la más amplia, en la participación representativa o en la directa, existe la defensa que hacen los promotores del participacionismo y del renovado comunitarismo, sobre la base de que el hombre necesita de la comunidad y la participación para realizarse. Naturalmente la participación admite variedades, y Rorty propone la solidaridad con la propia comunidad, sin ir más lejos. Es un modo de conservar la solidaridad sin aflojarla o debilitarla por intentar su ampliación a una comunidad más amplia.

Y hablamos de racionalización porque nos situamos en el nivel de la vida cotidiana, en donde la razón debe resolver los problemas que le plantea la escasez de medios y la incertidumbre (Cortina, 1993: 51). Además, el señalado nivel de racionalización, entendemos que quien mejor lo desarrolla es el conjunto que representan las asociaciones, fundaciones y cualquier entidad sin ánimo de lucro. En una palabra, las entidades intermedias. Entretanto, el Estado para redimirse profundizará en la justicia social, permitiendo de este modo que las entidades intermedias puedan defender sobre una base objetiva los derechos sociales de quienes tienen más dificultades para lograr su realización a través de una convivencia justa.

La desconfianza que ha generado lo público nos obliga a buscar el camino intermedio entre el individuo y lo público, es decir, a través de las entidades mencionadas, para potenciar intereses generalizables que tengan presente los intereses individuales y grupales (Camps, *et al.*, 1992). Y el esfuerzo se ha de iniciar desde la voluntad de los individuos concretos, cuando están en condiciones de hacerlo. Es

decir, que quien se encuentra como inactivo y marginado está "en mejores condiciones" que los activos, para expresar la voluntad de participación y reconocimiento entre iguales, si hay alguien (asociaciones, entidades sin ánimo de lucro, movimientos sociales) que se lo propone. Está claro que no tienen nada que perder y mucho que ganar por la extrema dependencia que padecen.

Aunque es discutible, pensamos que

La sociedad civil que necesitamos no es, pues, la que se mueve por intereses particularistas, tal y como querrían autores como Hayek, sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universalistas, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta y a la defensiva (Cortina, 1993:157)¹².

12 A. Cortina (1993), *Ética radical y democracia radical* Madrid, Tecnos, p. 157.

«Los servicios sociales comunitarios" exigirían entonces la existencia de aquellas estructuras que favorecen el ejercicio de la autonomía y participación de los individuos. Estructuras técnicas (profesionales y medios materiales) de apoyo y coordinación, subvenciones complementarias, y hasta el mero asistencialismo planteado como primera fase del proceso de autonomía y solidaridad. Mientras la metodología comunitaria sería aquella que con las técnicas sociológicas y psicológicas consigue restañar y potenciar las relaciones y el ejercicio de la libertad, participando, para conseguir un mejor entendimiento y bienestar, para lograr un conocimiento comunitario que emerge de la acción-participación, para lograr una cultura comunitaria¹³. Técnicas, por ejemplo, de captación y formación de voluntariado, de formación y coordinación de grupos de autoayuda y heteroayuda, de apoyo y asesoramiento a la gestión de servicios que suministran asociaciones, agencias o entidades sin ánimo de lucro, de promoción y creación de "empresas de interés social y de mercado".

Hablar de servicios sociales es algo más que gasto en infraestructuras. La mera dotación profesional, técnica y material de los "servicios sociales comunitarios" no es suficiente si no alcanza más que a burocratizar y estructurar profesionalmente las posibilidades de un colectivo de personas que padecen toda una serie de necesidades. Ni siquiera determinados sistemas preventivos no participativos se contemplan hoy como la trayectoria a seguir. Más claramente se pronuncian las tendencias actuales por desarrollar activamente programas promotores de la salud, de las relaciones humanas, de la auto y heteroayuda.

El Estado de bienestar no alcanzó a prever que la comunidad productiva podía dejar de ser productiva en buena parte, al tiempo que necesitaba seguir siendo comunidad. Sin embargo, y en cuanto a servicios sociales se refiere, todavía seguimos pensando con el modelo productivo, de control de riesgos y de justificación política.

El paulatino desmoronamiento del Estado de bienestar ha provocado el interés existente por superar la desilusión del modelo keynesiano. Ahora bien, el nuevo modelo por venir nos obliga a considerar seriamente las consecuencias negativas producidas por tal desmoronamiento del Estado de bienestar. Dicho de otro modo: la pobreza y la marginación son un hecho irreversible, mientras resulta cada vez más laboriosa y compleja la "integración comunitaria" de activos en precario, inactivos, transeúntes, drogodependientes, niños maltratados, jóvenes sin empleo, inmigrantes, mujeres maltratadas, inválidos, etcétera.

La inserción social se esgrime como una componenda intermedia de las políticas sociales entre el trabajo formalizado y la marginación. En tal sentido pensamos en el "salario social" como intento de humanizar a los descolgados antes de que lleguen a la marginalidad profunda (Álvarez, 1992:111-169)¹⁴. Sin embargo, estamos pendientes de saber el número de "beneficiarios" y el nivel alcanzado de inserción social. Aunque lo supiéramos, no nos engañemos. De colocar el listón en un nivel u otro del cumplimiento normativo aumenta el gasto social, independientemente de la justificación del gasto que logremos probar, por haber conseguido la inserción social. La evaluación referida a la inserción social siempre tendrá que ver con la autonomía, la capacidad de consumo en cantidad y calidad y el mantenimiento y ampliación de las relaciones humanas. Y en el caso que nos ocupa apenas si se contempla la inserción laboral, sea cual sea el nivel de flexibilidad que encierre. Es la razón por la que el salario social debería cambiar en el futuro ofreciendo modos de vida alternativos.

13 Cf el núm. 92 de *Documentación Social*: investigación-acción participativa. Diversos autores plantean el trabajo con los llamados "sectores marginales", mientras otros recuerdan los movimientos sociales próximos a los marginados en torno a los años sesenta y en la transición democrática. El objetivo consiste en promover, como antaño, el desarrollo y cambio social.

14 Cf Fernando Álvarez Una (comp.) (1992), *Marginación e inserción y jóvenes*, Madrid, Endymion, Textos Universitarios, PP. 111-169.

Aumenta el gasto no sólo por la demanda social directa, sino también por las exigencias estructurales que requiere el apoyo de una red coordinadora, por el fomento de intercambiar experiencias, y por la evaluación continua y la permanente reflexión y confrontación (Ramírez, 1992: 53)¹⁵. Decimos que aumenta el gasto, pero tal aumento no puede medirse en términos de eficacia de mercado o de racionalidad tecnológica, a pesar de que intervengan técnicos o especialistas. Sin embargo, han de aplicarse criterios y metodologías flexibles para adaptarse a los problemas.

Pensamos que el último fundamento en que sustentar la eficacia de los servicios sociales y de la política social reside en el progreso moral del individuo. Si bien cuando nos planteemos los casos concretos se pueden abrir agrias discusiones sobre la "rentabilidad" de dedicar fondos públicos a enfermos de SIDA o, por contra, a la formación de inactivos en expectativa laboral.

Está siendo la economía del maltrecho Estado de bienestar quien maneja conceptos técnico-rationales de solución de problemas, así como la llamada rentabilidad de los recursos de la escasez. Ahora bien, es necesario entender que las soluciones técnicas no se pueden imponer, que rentabilizar la escasez de medios debe cambiar de parámetros para que la autonomía de los ciudadanos se traduzca en tener posibilidades reales de desarrollar capacidades más allá de los derechos sociales.

El desarrollo de las capacidades individuales con el apoyo de las redes primarias es el camino de activación público-privada a seguir en el futuro. Y de producirse el tan cacareado ahorro ha de producirse en cada sector, hasta lograr aquella proporción ideal que combine administración, mercado, técnicos, voluntarios, sociedades intermedias y ciudadanos. Y si queremos que intervengan otras variables como producción-mercado, fondos sociales (locales o europeos), el equilibrio de la experiencia ha de tener claro el objetivo final: que se oferta al mercado productos de calidad a cambio de lograr un nuevo estilo de vivir cuyo control lo ejerce la propia "comu-

nidad-empresarial".

Es bastante más complejo plantear el diseño de aquellos servicios que atienden en la comunidad a drogodependientes, delincuentes, enfermos de sida, logrando al mismo tiempo las combinaciones señaladas para el desarrollo de sus capacidades. En el caso de los drogodependientes, la red existente es básicamente sanitaria, sin contemplarse otro tipo de infraestructura que tenga presente sus hábitos alimenticios e higiénicos, formación, hábitat y condiciones de vida (delincuencia, paro y marginación). Precisamente estos últimos son los más importantes para desengancharse. Y ¿por qué? porque el problema no es la droga en sí misma únicamente. Lo es también la marginación, el paro, la segregación. La droga, aunque se consume, es la ocasión para conseguir dinero y poder adquisitivo. Se llega a participar de la sociedad por el camino del tráfico y consumo. Es un mecanismo más de la propia sociedad que integra excluyendo, que permite participar segregando y que legitima penalizando.

Los servicios sociales para drogodependientes en la comunidad requieren de un conocimiento próximo a los afectados, para idear con su participación aquellos mecanismos (servicios) que contemplen tanto sus características individuales como de grupo. Idear los servicios sociales desde las instituciones en este campo es poco menos que cortar *a priori* cualquier posibilidad de integración participativa. No es fácil, por ejemplo, ajustar la atención sanitaria a sus características, proporcionarles espacios privados, coordinar los programas públicos y privados y llegar a atender a quienes no ofrecen ninguna garantía de éxito.

¹⁵ Son los ejes fundamentales a tener en cuenta en los programas contra la pobreza, presentados por Isabel Ramírez de Mingo (1992), "La lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea", en Fernando Álvarez-Uría (comp.), *Marginación e inserción*, Madrid, Endymion, p. 53.

Con el conocimiento que pueden arrojar los servicios sociales para drogodependientes, estamos en condiciones de construir una cultura de la marginación, no para "dominarlos" técnica ni policialmente, sino para mejorar su paupérrima calidad de vida, y más en el caso de los terminales. Sobre la base de tal conocimiento es posible ofrecer servicios sociales para los «consumidores más rentables del mercado» (Montañés, 1992: 245~281) ¹⁶.

Es perfectamente aplicable lo dicho sobre los servicios sociales en la comunidad para drogodependientes a los servicios sociales para "menores en situación de riesgo", inmigrantes, delincuentes presos, etc. De estigmatizar y segregar previa represión y castigo no hemos sido capaces de pasar a idear otros modelos que aquellos que representaron el progreso económico y la integración laboral.

Sin olvidar los datos puntuales que global y pormenorizadamente nos arrojan cada uno de los sectores, los servicios sociales no han de etiquetar ni espacial ni técnica ni burocráticamente a los usuarios de tales servicios. Se han de coordinar todos aquellos programas que existen dependientes de instituciones público-privadas, y se ha de acertar en los niveles prácticos o de aplicación y de participación promoviendo experiencias de asociacionismo entre determinados sectores de marginados. Si de este modo nos aproximamos a la integración o reinserción, es de imaginar que tal aproximación no tendrá que ver necesariamente con el ámbito laboral normalizado ni con determinados niveles de consumo convencional. Ahora bien, si se mantienen en la sociedad los referentes estrictamente controladores, intimidatorios, penalizadores y criminales, no hay servicios sociales capaces de sobrepasar la segregación en aras de la seguridad

ciudadana. Es básico que los servicios sociales comunitarios alcancen el objetivo de la normalización social para este conjunto de personas.

Los servicios sociales en la comunidad han de orientarse propiciando la calidad de vida de cualquier ciudadano. Sólo que es más complejo conseguirlo con aquellos que están descolgados, desclasificados, segregados, internados o controlados públicamente por cualquier procedimiento, incluido el de los servicios sociales que con cualquier otro ciudadano. Cuando la calidad de vida entra en relación con los únicos modos de "integración posibles" de las personas marginadas, es imprescindible contar con lo que ellos entienden por integración y participación, al margen de la denominación que maneja la sociedad normalizada, más preocupada por la justificación, penalización y consecuencias de la conducta. No se suele centrar el problema en las posibilidades reales del individuo.

Los servicios sociales comunitarios han de estar ubicados preferentemente allí donde la combinación de usuarios, técnicos y voluntarios lleguen a concretar programas para atender inmigrantes, para gerenciar una residencia de ancianos, para promocionar productos o turismo local de calidad, para captar, formar y mantener grupos de voluntarios en programas o servicios domiciliarios, de autoayuda y heteroayuda, para impartir charlas de concienciación social y comunitaria que despierten la solidaridad social y la responsabilidad civil. Únicamente la complejidad y demanda de los servicios los clasificará como generales o especializados.

En este capítulo sobre los servicios sociales comunitarios estamos siempre a vueltas con la comunidad y con cuestiones como a dónde dirigirse, qué hacer con los descolgados del sistema productivo, etc. No existe otra salida que la de reconstruir una comunidad civil con ciudadanos activos, no hay otro camino que el de autoinstituirse, tal y como diría Cornelius Castoriadis.

¹⁶ Cf O. Romaní Alfonso, "Marginación y drogodependencia. Reflexiones en torno a un caso de investigación-intervención», en F. Álvarez-Uría (1992) (comp.), *Marginación e inserción*, Madrid, Endymion, PP. 245-281.

¿Pero quién tiene la suficiente independencia como para posibilitar la de otros, y sobre todo la de sectores marginados? El cometido lo han de realizar las entidades sociales intermedias, las ONGs, y no quienes apenas poseen conciencia de su propia individualidad. Las ONGs han de lograr construir un lenguaje más unificado y combativo que nunca, creando nuevas formas de participación política y de reconocimiento mutuo. Ahora bien, se ha de partir de la base de disponer y conquistar la máxima libertad para crear la sociedad, la comunidad civil, capaz de posibilitar el encuentro comunitario más allá de lo íntimo y próximo a nosotros. Precisamente a los marginados los han desposeído de lo privado sin ser acogidos por la comunidad pública. Intentar con ellos formar comunidades de autointegración, como un escalón más de la supuesta escalera (reinserción-integración), es devolverles la posibilidad de activar la comunidad desde la marginación (droga, SIDA, extrema pobreza) que los hace sentirse iguales. Darles la posibilidad señalada supone flexibilizar bastante más determinadas estructuras de la gran comunidad productora y consumidora. Se trata de permitirles acceder a la transformación propia de que son capaces y no de imponerles la nuestra.

Lejos de la oscura visión del mundo que nos ofrece Schopenhauer o de aquella opuesta de Leibniz nos situamos en la comunidad civil que intentamos construir mientras vivimos, con la posibilidad de darle sentido. Comunidad civil que no es una sino plural, contradictoria, socializadora. Que no tiene por qué unificar pero sí

reconocer la diversidad, la marginación como parte, y cada vez mayor, de la comunidad. Aquí es donde se instaura la solidaridad que propugna Rorty como virtud de la sociedad liberal. Solidaridad que nos hace estar por encima de diferencias tradicionales y más próximos a las situaciones que genera el dolor y la humillación. Solidaridad cuya base no es otra que la oposición que todos compartimos al dolor y sufrimiento existente.

El problema hoy es cómo justificar y alcanzar la solidaridad desde intereses comunitarios. En el ámbito práctico el problema es cómo poner en comunicación áreas de sufrimiento o marginación separadas, no comunicadas, sobre la base de que nadie quiere el sufrimiento y la marginación para sí mismo. Solamente que la solidaridad se produce según el grado de aproximación a la esfera del otro. Se consigue al lograr alcanzar la distancia que nos permite solidarizarnos con las preferencias que tienen los demás para actuar en consecuencia. La proximidad nos da conocimiento puntual del otro, de sus preferencias rotas, llegando a concretar las nuestras y desarrollar la solidaridad con él.

Adaptarse a la propia autonomía e independencia y no asumir el reconocimiento de los demás en la comunidad, no sólo contradice la base común de la solidaridad sino que la hace inviable. Por esta razón el proyecto de sociedad civil consiste precisamente en posibilitar diversos niveles de solidaridad unificando el lenguaje comunitario como expresión global que da sentido al conjunto social. Y todo ello sin cambiar sustancialmente el orden social y las grandes diferencias. Únicamente se propugna "justificar" por el reconocimiento, la realidad de la marginación, la validez del esfuerzo que hacen por sobrevivir los sectores marginados. Esfuerzo que por no contrastarse en el mercado no se paga y se desprecia.

En el fondo no decimos sino que los servicios sociales han de seguir manejando los conceptos de comunidad y de integración, sólo que la comunidad es cada vez más compleja, diversa, y la integración ha de ser más flexible, participativa y solidaria. En definitiva, servicios sociales que se adapten pero no impuestos a la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

📖 Aguilar, M., «Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los servicios sociales y el Trabajo Social», *Documentación Social* núm. 79, 1990.

📖 Álvarez, F. (comp.), *Marginación e inserción y jóvenes*, Madrid, Endymion Textos Universitarios, 1992.

📖 Barcellona, P., *Post modernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social* Madrid, Trotta, 1992.

📖 Barends, R. *et al*, *Los servicios sociales en España*, Programa 2000, Cuadernos de Debate, Madrid, Siglo XXI, 1989.

📖 Bueno Abad, J. R., *Hacia un modelo de servicios sociales de acción comunitaria*, Madrid, Popular, 1991.

📖 Camps, V. *et al.*, «El interés común», *Cuadernos y Debates*, núm. 34, Madrid,

Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

📖 Canals, J., «Comunidad y redes sociales: de las metáforas a los conceptos operativos», *Servicios Sociales y Política Social*, núm. 23, 1991.

📖 Cáritas Española, *Plan CCB*, Madrid, Euramérica, 1965.

📖 Casado, D., *Plan Social Baza*, Madrid, Cáritas Española, 1969.

📖 Cortina, A., *Ético radical y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993.

📖 Del Valle, A., «La promoción urbana y sus objetivos», *Documentación Social*, núm. 1, 1966. *Documentación Social*, núm. 4, 1966

📖 Domenech, R., «Servicios sociales para todos», *Documentación Social*, núm. 44, 1981.

📖 Drucker, P., «Productividad: la clave del futuro», *Facetas*, núm. 13, 1993.

📖 Duocastella, R., «Necesidad de una "Acción Social" en Cáritas Diocesanas», *Documentación Social*, núm. 1, 1958.

📖 Estivil, J., «Diez interrogantes para una nueva década, la política social y los servicios sociales», *Documentación Social*, núm. 79, 1990.

📖 Fernández, P., «Política social», *Documentación Social* núm. 53, 1983.

📖 García, J. L., *España. Economía*, II Vols., Madrid, Espasa Calpe, 1988.

📖 Gobernando, R., «La comunidad: entre la integración y la igualdad», *REIS*, núm. 35, 1986.

📖 Gurrutxaga, A., «El redescubrimiento de la comunidad», *REIS*, núm. 56, 1991.

📖 INTRESS, *La actuación compactada en los servicios sociales de bienestar social*, INTRESS, Colección Surco-3, Barcelona, 1990.

📖 Montañés, O., «La droga como concepto social», *Marginación e inserción*, Madrid, Endymion, 1992.

📖 Navarro, F. J., «El bienestar social y los servicios sociales. Concepto y organización», *Documentación Social*, núm. 36, 1979.

📖 Ramírez, I., «La lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea», *Marginación e inserción*, Madrid, Endymion, 1992.

📖 Sánchez, C. (EDIS), «Los servicios que debe prestar el municipio», *Documentación Social*, núm. 29, 1978.

📖 -, «El bienestar social a través de la historia y su concepto actual», *Documentación Social*, núm. 36, 1979.

📖 Thiebaut, C., *Los límites de la comunidad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

📖 Touraine, A., *Crítica de la modernidad*, Madrid, Temas de Hoy, Ensayo, 1993.

📖 Villota, F., *Problemas actuales de los servicios de bienestar social*, Fundación FOESSA, Madrid, Euramérica, 1973.

📖 VVAA, «Sociedad civil y Estado ¿Reflujo o retorno de la sociedad civil?», *Documentos y Estudios*, núm. 61, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1988.

📖 VVAA, *La sociedad de la desigualdad*, San Sebastián, Garkoa, 1992.

📖 Zabarte, M. E., «Los servicios sociales como instrumentos de protección social: aspiraciones y logros legislativos», *Documentación Social*, núm. 79, 1990.