

EL EDUCADOR SOCIAL Y LAS POLITICAS SOCIALES

- 1.** Introducción
- 2.** Caracterización del estado del bienestar
- 3.** Crisis del estado del bienestar
- 4.** El sistema de servicios sociales en el estado Español
 - 4.1.** La beneficencia
 - 4.2.** El nuevo marco de la asistencia social
 - 4.3.** Los servicios sociales de la Seguridad Social
- 5.** Política social, acción social, cambio social
- 6.** Iniciativa pública, iniciativa privada. Debate y realidad actual de los nuevos movimientos sociales
- 7.** Voluntariado: complementariedad y límites ante el profesional de lo social
- 8.** Política social: Educación Social/cambio social
- 9.** Bibliografía

EL EDUCADOR SOCIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. INTRODUCCIÓN

El propio desarrollo del estado del bienestar nos lleva a preguntarnos por el papel que en este entramado corresponde a la educación. Mucho se habla de ello con distintas formulaciones: educación para la convivencia, educación para el desarrollo, educación para la paz, educación cívica y ciudadana, educación ambiental, educación para la democracia, educación social,... parece que sin una referencia a lo educativo no sea posible definir el propio bienestar completamente. Se trata de una “calidad” de acción social en el proceso mismo de construcción de la sociedad, de la comunidad. Se puede decir que el bienestar social y la calidad de vida, en una sociedad que ha alcanzado ciertas cotas de desarrollo, no puede prescindir de la dimensión educativa, en su sentido más amplio, para definirse. Esto es más patente aún cuando ha sido el propio desarrollo social el que ha provocado situaciones de marginación y desventaja para importantes sectores de población. De alguna manera la propia sociedad se convierte en “educadora” de sus ciudadanos no solamente por los servicios que presta a los mismos, sino por la propia configuración del sistema social, especialmente cuando éste se considera “social” y “democrático”.

El documento que tienes en tus manos parte de un marco que no podemos dejar de lado al hablar de política social, que es, el estado del bienestar y su crisis, y el sistema de servicios sociales como principio de sistematización de la propia política social.

Se analizan, también, diversas realidades que inciden significativamente en la ejecución de políticas sociales (iniciativa privada, iniciativa pública, nuevos movimientos sociales, el voluntariado) a la vez que se busca dar respuesta a los límites y complementariedades que pueden existir entre los profesionales de la Educación Social y estas realidades.

Por último, la política social no la entendemos si no hay un cambio social desde la Acción/Educación Social, en donde se consiga la promoción social de los sujetos, su socialización, partiendo del ejercicio de la responsabilidad.

Desde la FEAPES (Federación Estatal de Asociaciones Profesionales de Educadores Sociales), queremos ofrecer este documento como análisis/reflexión de las políticas sociales y el papel que tiene el Educador Social.

2. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Queremos destacar varios los factores que ayudan a explicar el desarrollo de los llamados *estados del bienestar*:

En primer lugar, la nueva situación de la Europa de la posguerra favorece el auge de los valores democráticos y de justicia social.

En segundo lugar, las necesidades de reconstrucción del capitalismo, apoyándose en el intervencionismo estatal y en nuevas fuerzas políticas que obtengan cierto apoyo político social, con vistas a asegurar una nueva fase de crecimiento económico y una relativa estabilidad.

En tercer lugar, la división de Europa en dos bloques y la dinámica competitiva que se abre entre ambos no sólo en el terreno militar e ideológico, sino también en el económico y social.

En este contexto la ofensiva ideológica necesitaba de contenidos sociales y económicos capaces de sustentarla. El gran crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial favoreció el desarrollo de políticas sociales dado que la experiencia del pleno empleo y de planificación general había conducido a crecientes expectativas de elevación del nivel de vida después de la guerra y de seguridad para la clase obrera.

La aceptación del sistema capitalista estableció los límites de acuerdo entre los líderes del movimiento obrero y los representantes del capital acerca del gran crecimiento del gasto público en servicios sociales. Este acuerdo se tradujo en un proceso que, si bien se inició durante la guerra, tuvo su máximo desarrollo después de ella.

3. CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El modelo de bienestar social en la mayoría de los países occidentales ha sido centralista, de carácter jerarquizado y no participativo, y centrando su actividad en el control del gasto. La crisis ha puesto de manifiesto los fallos de este modelo, puesto que:

a) La actividad estatal sobre el *output* o resultados ha continuado en forma de contención y recortes del gasto social.

b) La forma de provisión burocrática ha generado reacciones en los clientes de demanda de planificación de los recursos sociales necesarios para cubrir las de un sistema más participativo y plural.

c) La ausencia de unas necesidades, ha desvelado, bajo el impacto de la crisis, viejas injusticias y desigualdades sociales, y también ha generado nuevas divisiones sociales que se resumen bajo el nombre de *sociedad dual o corporativa*.

Estos hechos han potenciado desde diferentes alternativas políticas la descentralización de los servicios sociales.

Como todo movimiento difuso sus bases ideológicas son diversas y contradictorias: la descentralización es la posibilidad de desarrollo del sector privado de los servicios sociales; es la posibilidad de construir una política pluralista, descentralizada y participativa en los servicios sociales; para otros, la descentralización es la vía abierta al descompromiso social del Estado y al fomento del darwinismo social y al libre mercado generador de mayores injusticias; finalmente, para otros, es un reto que no debe divorciarse de una planificación estratégica de política social.

Otro aspecto de la crisis se refiere a la relación entre la política económica y política social, al papel de la política social y a las alternativas de la política social. Debemos destacar el carácter limitado de toda planificación social debido a la función subordinada de la política social respecto a la política económica. Tradicionalmente, la política social ha sido identificada con los servicios sociales correctores de las consecuencias no deseadas o no funcionales del crecimiento económico, sin abordar su verdadero contenido, a saber, el conjunto de procesos que definen y crean de forma contradictoria las necesidades sociales dentro de una estructura social desigual.

Podemos decir, a modo de resumen, que el proceso de dualización de la sociedad (espacio de integración y espacio de marginalidad) es el resultado de un modelo de estado del bienestar que ha hecho crisis y que, por lo tanto, deberá redefinirse. Para esta redefinición es necesario abrir unos interrogantes que la orienten o, al menos, nos sitúen en camino. Las interrogantes que nos surgen son: ¿cuál sería el eje de vertebración social (económico, cultural) sobre el que debiera girar el sistema social?; ¿a qué criterio vincular el sistema de protección social de modo que no se consolide la dualización actual, sino que tienda a hacer realidad la igualdad fundamental de todo hombre?; ¿cómo conjugar desarrollo económico e igualdad social y cultural?; ¿cómo avanzar en la dirección de un Estado más democrático y social?

No es nuestro objetivo en este apartado responder a las cuestiones planteadas –¡ojalá pudiéramos!–. Se trata, pues, de ver que medidas de protección social arbitra el estado del bienestar para atender a los individuos y/o colectivos que quedan excluidos del espacio social integrado y conforman grupos de población que por las condiciones de vida que soportan no pueden integrarse o acceder a una vida económica, social y cultural digna.

4. EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

Para entender el sistema de servicios sociales hay que partir del análisis de los tres estratos históricos de la acción social en nuestro país: la beneficencia, la asistencia social y los servicios sociales de la Seguridad Social.

Las raíces más inmediatas de los servicios sociales en España se encuentran en el siglo XIX con la consolidación de la beneficencia. La característica esencial de la beneficencia es que su acción es absolutamente discrecional, tanto en el establecimiento de los servicios como en la percepción de las prestaciones concretas.

El elemento definitorio de la asistencia social, que la diferencia de la beneficencia, es que, a pesar de que aquélla siga siendo discrecional en cuanto al establecimiento de prestaciones por parte del

Estado, no es discrecional en cuanto a la concesión de las prestaciones. Una vez que se demuestre la necesidad, se tiene derecho a las prestaciones asistenciales. En la beneficencia la prestación es de carácter graciable en todo el amplio sentido del término.

Por lo que se refiere a los servicios sociales de la Seguridad Social, se crean en España con la Ley General de la Seguridad Social, y adoptan su actual configuración con el Real Decreto Ley 16/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, que crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Las prestaciones de los servicios sociales de la Seguridad Social generan derechos subjetivos estrictos. Las prestaciones de asistencia social se configuran como individualizadas, cubriendo necesidades básicas de personas sin recursos; por el contrario, los servicios sociales son prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente y que metodológicamente están organizados como servicios públicos.

Estas tres formas de la acción social: La beneficencia, la asistencia social y los servicios sociales de la Seguridad Social perviven y configuran el sistema de servicios sociales existente en el Estado Español y son producto del tránsito del estado liberal *Welfare State*. Su situación actual es la siguiente.

4.1. La beneficencia

La beneficencia ha quedado reducida exclusivamente a la particular, que se articula a través de fundaciones y asociaciones, estas últimas la mayoría de los casos de utilidad pública.

4.2. El nuevo marco de la asistencia social

La asistencia social, de acuerdo con la Constitución (art. 148.1.20) ha pasado a ser competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Pero no hay que olvidar un dato de gran relevancia y es que según la Ley de la Seguridad Social, de 30 de Mayo de 1974, existe un régimen de asistencia social competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Esta asistencia social parece regulada como un complemento de los servicios sociales de la Seguridad Social. A es-

ta asistencia social no le es aplicable el art. 148.1.20 de la Constitución Española, sino el art. 149.1.17, que establece que es competencia exclusiva del Estado “la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”.

4.3. Los servicios sociales de la Seguridad Social

Los servicios sociales de la Seguridad Social se aglutinan en el Instituto Nacional de Servicios Sociales, que paulatinamente está ampliando su campo de actuación, y que está universalizando sus prestaciones, provocando así una ruptura del vínculo de la prestación de servicios con la relación de afiliación a la Seguridad Social.

Las características del sistema español de servicios sociales son:

4.3.1. El sistema español de servicios sociales es mixto, se trata de un servicio público en el que conviven la gestión directa y la gestión indirecta, a través fundamentalmente de la iniciativa social.

4.3.2. El sistema de servicios sociales en el Estado Español es descentralizado política y administrativamente, pero con una compleja distribución de competencias en los cuatro escalones de las Administraciones Públicas (Administración del Estado, autonómica, comarcal y local).

4.3.3. El sistema de servicios sociales en España está fragmentado en el ámbito institucional. Existen multiplicidad de organismos públicos con responsabilidades en la materia de la Administración del Estado (diversos departamentos ministeriales), Administración autonómica y Administración local (ayuntamientos, diputaciones provinciales, consejos insulares y cabildos).

4.3.4. El Sistema Español de servicios sociales es descoordinado y en él hay una ausencia de planificación de carácter global.

4.3.5. El sistema de servicios sociales en nuestro país se ha visto sesgado por los planteamientos “benéficos” y “asistenciales”.

4.3.6. El sistema español de servicios sociales tiene una tendencia a la participación.

4.3.7. El sistema español de servicios sociales ha tenido y tiene una financiación que no cubre con suficiencia en sus Presupuestos Generales las necesidades sociales prioritarias.

Las repercusiones de la entrada de España en la Unión Europea supone una serie de disposiciones de carácter social, tendentes a asegurar la mejora constante de las condiciones de vida y empleo entre las que hay que destacar las siguientes:

- La realización progresiva de la libre circulación de trabajadores, incluida la garantía de sus derechos de acuerdo con regímenes de la Seguridad Social (art. 48, 49 y 50).

- La promoción de una estrecha colaboración entre los Estados miembros en materia social, a fin de favorecer la mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permitan conseguir una igualdad en el progreso (art. 117 y 119).

- La institución de un Fondo Social Europeo con la misión de promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores (art. 123 al 127).

Como logros más importantes de la CEE en materia de servicios sociales hay que reseñar el desarrollo de políticas de integración laboral y social de los minusválidos, y los planes europeos de lucha contra la pobreza.

Para finalizar y como síntesis podríamos decir que el modelo de servicios sociales que se está configurando en nuestro país actualmente viene a superar los antiguos modelos de la beneficencia, caridad, ayuda al pobre, asistencialismo... que:

- Desde el voluntarismo y la iniciativa de personas e instituciones se han dado, y aún existen como un modo de mitigar el sufrimiento de los marginados.

- Son consecuencia de una sociedad capitalista que pretende “compensar” a algunos del coste que supone que una sociedad se desarrolle.

- Se encamina a la prestación de unos servicios que son un dere-

cho que todo ciudadano tiene por el mero hecho de serlo; es decir, se va de la prestación de servicios a la prestación de derechos.

- Siempre se ha hecho asistencia social, pero no siempre ha existido una red de servicios sociales regulados, estructurados, organizados. No siempre se ha hecho atención social.

El momento que vive la España de la década de los 90 es el de consolidar el sistema público de servicios sociales, proceso ya iniciado pero en el que queda mucho por definir y desarrollar.

5. POLÍTICA SOCIAL, ACCIÓN SOCIAL, CAMBIO SOCIAL

Al hablar de políticas sociales nos referimos a las áreas o contenidos que comprenden, a los modelos o distintas formas de enfo-carlas, a la necesaria articulación entre políticas económicas y so-ciales, y a los movimientos sociales como agentes –entre otros– de las mismas.

Cuando se habla de política social, hay que precisar, en primer lugar, cuál es el campo que ésta abarca. Hay dos partes inseparables que se han constituido a lo largo de la historia:

En un sentido amplio, se incluirían educación, sanidad, vivienda, empleo, cultura, seguridad social, etc.

En un sentido restringido, denominado *asistencia social* y que incluiría la atención a grupos de población que, por sus circunstancias o condiciones, están en situación de necesidad o marginación –familia, tercera edad, juventud, mujer, drogodependientes, minus-válidos, minorías étnicas, infancia y adolescencia, etc.–

Entendemos que hablamos de servicios personales cuando nos referimos a aquellos sistemas que atienden los sectores de –educa-ción, sanidad, vivienda, empleo, cultura, Seguridad Social, y la asis-tencia social, que abarca los servicios sociales. Es verdad que no todos los sistemas están igualmente desarrollados. Mientras unos –educación, sanidad, Seguridad Social– tienen más o menos tradi-ción, otros como el de servicios sociales está en plena fase de construcción.

Plantear la política social en nuestras sociedades supone aceptar que estamos delante de una cuestión de derechos, lo que implica

que debe estructurar sus opciones desde unos fundamentos no negociables, sino “exigibles” y, por ello “de derecho”.

Sin embargo, no basta plantear la garantía de los derechos. Si no se quiere hacer una política social que quede aprisionada en la asistencia, hay que plantear y abordar las condiciones concretas en que se ejercen o se pueden ejercer esos derechos. Por tanto hay que priorizar en la política social la creación y desarrollo de las condiciones sociales, desde los niveles macroestructurales hasta los más próximos a los sujetos, que les permitan su ejercicio; es decir, debe priorizarse la política preventiva en la política social.

Ahora bien, no se puede superar un planteamiento reduccionista de la política social, como una política que reduce los sujetos de los derechos, a objetos de la acción protectora, si no se realiza como una política de promoción de tales derechos. Es decir, promover los objetos de la acción protectora a sujetos de los derechos y crear y garantizar las condiciones sociales que puedan hacer real el ejercicio de los mismos, exige y supone la participación real y efectiva de los sujetos y de las comunidades en todos los aspectos de la vida: políticos, económicos, sociales. Y esto indudablemente es lo insustituible del desarrollo social. No puede haber una política social, que debe ser preventiva, de creación de condiciones para el ejercicio de los derechos sociales, y de promoción y garantía de los mismos, si el desarrollo social no es la meta a través de una comunidad participativa cómo método.

Realizar las garantías de los derechos desde las condiciones sociales que permitan ejercerlos se convierte en paradigma de las condiciones sociales concretas y desde el propio medio social.

Debe ser fundamentalmente una acción de tipo preventivo y de promoción social. Lo que exigirá que la acción social tenga las siguientes características:

- La acción puntual es el reverso de la moneda, que tiene en su anverso la concepción parcializada y el enfoque atomizado de los individuos, de los grupos humanos y de sus problemáticas. Por el contrario, la acción social hoy debe tener en cuenta la complejidad, “globalidad”. Y por ello, la acción debe integrar diversos componentes: “acogida, rehabilitación, educación, promoción, prevención...”; “integrada”.

- La acción social pretende ser una activación profesional que posibilite a los sujetos la superación de su situación. Por eso la acción debe evitar crear dependencias que conviertan a los sujetos en objetos de la intervención social y debe orientarse a apoyar a los propios sujetos como protagonistas, como sujetos que logren su autonomía lo antes posible; debe posibilitar el ejercicio de la responsabilidad por parte de los sujetos.

- El abordaje de los problemas y situaciones carentes es un trabajo complejo no sólo porque los problemas están interrelacionados, sino porque la problemática desborda al sujeto individual, y tiene dimensiones familiares, colectivas, territoriales. La acción que pretenda ser eficaz tendrá estas dimensiones para poder ser preventiva y plantearse la reinserción.

Pero esta acción en sí misma tiene un marco comunitario, pues implica varios aspectos y objetivos a la vez; y debe promover la implicación comunitaria, pues está referida a varios sectores y situaciones sociales.

- En cualquier caso hay que evitar falsas expectativas en los colectivos ya suficientemente castigados, así como consumir nuestros esfuerzos en desarrollos burocráticos. La acción social debe desarrollar servicios y estructuras que acojan los problemas, y crear iniciativas operativas que hagan efectivas la acción y solidaridad. Esta solidaridad no se hará real si se agota en los servicios y éstos no se vinculan a iniciativas que promueven procesos dinámicos y adecuados.

Difícilmente podemos plantear una acción-Educación Social al margen de la dinamización social y del desarrollo local, en tanto que la participación en la vida social y el protagonismo de los sujetos exigen ámbitos a escala humana en que se integren los recursos económicos y sociales, las responsabilidades públicas y la participación social; en donde los primeros tengan una orientación prioritaria del gasto hacia la prevención, aspecto fundamental para hacer cada vez más posible la finalidad de la acción-Educación Social, la promoción social de los sujetos, su socialización a partir del ejercicio de la responsabilidad.

6. INICIATIVA PÚBLICA, INICIATIVA PRIVADA. DEBATE Y REALIDAD ACTUAL DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Una particularidad que se está dando en estos últimos años es el de la disputa público-privada, que hoy se ha dado en llamar “iniciativa pública e iniciativa social sin fines lucrativos”.

Se da la circunstancia que ya en muchas administraciones los ya instanciados servicios públicos de bienestar social se hacen conjuntamente con unos servicios sociales de iniciativa privada, con apoyo económico, y el control consiguiente, de la Administración. Este punto nos parece particularmente importante, pues resuelve, o al menos no azuza por la vía de los hechos, un conflicto de fuerte carga ideológica que ha envenenado, insistimos que al menos sobre el papel, el campo de la política social, no sólo de los servicios sociales. El tratamiento dado a Cáritas en el Estado Español en el reparto del 0,5239 % del impuesto sobre la renta asignada por los ciudadanos a otros fines sociales es más que ilustrativo de esta situación que confiamos ver superada rápidamente.

La iniciativa privada responde a situaciones concretas que no tienen la imprescindible visión de conjunto, jugando más bien cada colectivo de afectados a resolver su propio problema desentendiéndose del conjunto. Nos referimos al ámbito autonómico o local, porque es conocido el trabajo de Cáritas, Cruz Roja, ONCE, etc, por ejemplo, por universalizar los problemas –el de la pobreza es paradigmático al respecto– en el ámbito estatal. Desde esta perspectiva la existencia de grupos autónomos –ONG, equipos independientes, cooperativas, etc.– nos parece un reto para el futuro, que incluso ya está siendo realidad en muchas de nuestras comunidades autónomas.

El tema de fondo es el de hacer participar a toda la comunidad, no sólo a los afectados por tal o cual problema, en la definición, delimitación y toma de decisiones de los problemas ligados a la política social.

El papel de los movimientos sociales como agentes del proceso social, principalmente el Estado, en cuanto planificador y organizador de recursos (legislativos, de servicios...), con los diferentes ámbitos administrativos en que se estructura: gobiernos autonómi-

cos, locales... Y junto con él están diferentes grupos sociales, cada uno de ellos con una aportación diferente: grupos profesionales, políticos, empresariales, la familia, los consumidores... En la actualidad, con la denominación de *movimientos o iniciativas sociales*, ciertos grupos están un importante papel como agentes de políticas sociales.

En la articulación entre políticas social y económica cada vez más se insiste en la necesidad de control ciudadano de los servicios públicos y sociales y en la autonomía de los grupos sociales frente al Estado ante las carencias sociales de la oferta pública.

De aquí viene la necesidad del “retorno a la comunidad” y la “potenciación de movimientos sociales”. Algo que, también desde dos ópticas distintas, tiene significados diferentes: para unos, es la vuelta a la privatización y a la autonomía social e individual con la pretensión de eficiencia; para otros, es el camino hacia la descentralización, hacia la superación de la contraposición estatismo-individuo, desarrollando sus actividades en “relación a” y no “contra” el mismo.

Las nuevas iniciativas sociales y los nuevos movimientos sociales aparecen, según Ander-Egg, al tiempo que las políticas sociales retroceden y comienzan a ampliarse los espacios de actuación no gubernamentales. Los grupos que plantean nuevas iniciativas sociales, entre los que estarían los distintos tipos de voluntariado y las ONG inciden en la formulación de las políticas sociales y, según dicho autor, funcionan como antídoto a la burocratización y rigidez de los servicios sociales existentes, como formas de búsqueda de alternativas a la efectividad de los servicios estatales y como respuesta inmediata a problemas concretos. Por su parte, los nuevos movimientos sociales (ecologistas, antimilitaristas, feministas...) funcionan fuera de los cauces institucionalmente establecidos y, aunque niegan lo político –entendido de modo tradicional–, no se recluyen, sino que pasan a la acción. Tienen un papel de menor incidencia en las políticas sociales, sin embargo la repercusión en la sociedad global tiene efectos más profundos.

De lo dicho hasta aquí sobre los movimientos sociales parece emerger una sospecha, y es la de que pueda pensarse en una oposición entre lo estatal y lo privado –individual o colectivo– social. Creemos que este dilema en cierto modo existe, pero la superación

del mismo debe venir del intento de que los dos ámbitos se encuentren en una relación mutua y dirigidos hacia un mismo sitio, hacia la reconstrucción del tejido social, hoy con claros síntomas de desestructuración. Algunos vislumbran que el reemplazo del estado del bienestar ha de venir “por lo que pareciera perfilarse como un esquema tridimensional de actuación dentro del campo del Bienestar Social: el Estado, el mercado y las organizaciones sociales”.

7. VOLUNTARIADO: COMPLEMENTARIEDAD Y LÍMITES ANTE EL PROFESIONAL DE LO SOCIAL

El voluntariado y su acción constituyen el origen del trabajo social actual. Hasta la aparición de los profesionales del campo social la atención a las necesidades fue realizada, fundamentalmente, por el personal benevolente y voluntario. La acción voluntaria constituye, así, la larga prehistoria de los cien años de historia personalizada de aquella función social que realizaba el voluntariado.

La progresiva complejidad que requería un trabajo técnico y profesionalizado ha ido creando distancias crecientes entre los dos sectores, profesionales y voluntarios, cuando no desplazamientos y mutuas reticencias en no pocas instituciones. No es difícil encontrar todavía, en algunos sectores profesionales y en algunas instituciones, suspicacias frente a los programas de formación del voluntariado por verlos con visos de futuras competencias.

Así, se dan frecuentes incomprendiones mutuas entre el voluntariado, que no acepta a veces que para realizar ciertas tareas hace falta una cualificación técnica y piensa que puede suplirse con el voluntarismo espontaneísta, y profesionales que perciben tras el personal voluntario la intromisión o invasión extraña en su actividad.

Pero más allá de estas comprensibles y marginales reticencias, es manifiesto el campo de colaboración mutua. Es claro que el voluntariado no va, ni debe suplir a los profesionales ni disminuir los necesarios servicios sociales, sino que constituye un gran potencial que puede reforzar la acción del profesional, animarla y ampliar su repercusión.

Con el intento de ofrecer algunos rasgos que puedan confirmar el marco conceptual de la definición del voluntariado, nos permitimos presentar tres definiciones bien conocidas y difundidas, a la vez que nos permite delimitar desde ellas las funciones que lo diferencian del ámbito profesional.

“Aquellas personas que libremente prestan la propia actividad, sin remuneración alguna, en organizaciones públicas o voluntarias comprometidas en las diversas actividades del sistema de bienestar” (enciclopedia del trabajo Social, 1977).

“Personas que ofrecen un tiempo de trabajo gratuito y se comprometen establemente en la prestación de servicios sociales” (Ugo Ascolí).

“Personas que se comprometen de una manera desinteresada, y de forma no contractual, a poner sus capacidades y su tiempo libre al servicio de la comunidad” (Cáritas-Madrid).

Hacemos referencia de forma intencionada a estas tres definiciones, entre otras muchas, que se repiten por la mayoría de las publicaciones actuales sobre los temas del voluntariado, por cuanto creemos que pueden enriquecerse mutuamente y cada una de ellas resaltar algún elemento nuevo. De alguna forma en éstas tres están todas las características propias que, en nuestra opinión, señalan el concepto de voluntariado social:

- Gratuidad: no sólo son personas que trabajan en régimen de donación gratuita, sin interés ni ánimo de lucro, sino que realizan su acción voluntaria sin que ésta sea ni exclusiva ni primordialmente en beneficio de quien la desarrolla, como pueda ser el caso de quien está en la realización de unas prácticas.

- Marco organizacional: cuando hablamos de voluntariado, no nos referimos a personas que de forma individual desarrollan una labor de ayuda social “por libre”, sino de aquellas que lo hacen desde el marco de una organización, con independencia del grado de institucionalización o reconocimiento público o privado que tenga.

- Compromiso estable: no puede ser considerado voluntario social quien no se compromete en alguna actividad o tiempo con cierta estabilidad, aunque su tiempo de trabajo o acción sea reducida.

- Acción que repercute en el bienestar de la comunidad: no es voluntario social el trabajo de la persona cuyo objetivo sea exclusivamente la militancia o el proselitismo de la propia organización, y cuya acción no repercute directa o indirectamente en la mejora de la calidad de vida y los servicios sociales de la comunidad en que se desarrolla su tarea.

Ante estas características hay que dejar claro que en ningún caso el voluntariado puede cubrir o suplir la plaza o el lugar de un profesional. La Carta Europea para los Voluntarios asegura que “tanto los voluntarios como los trabajadores retribuidos son indispensables... lo importante es que cada uno reconozca la contribución del otro... los voluntarios y los trabajadores profesionales deben ser capaces de contribuir desde su propia especificidad, posición y posibilidades, lo que incluye el respeto mutuo por los sistemas e intereses de trabajo de cada grupo”, pero insisto, sin perder de vista el papel que tiene cada parte, teniendo claros los límites, para que no vaya en perjuicio de una posible desprofesionalización.

Como toda relación de colaboración y complementariedad, exige una buena dosis de conocimiento, aceptación, diálogo y respeto mutuo. Y de forma prioritaria que el voluntariado no sea considerado como un mero elemento pasivo, sino que se le lleva a participar progresivamente en las decisiones, planificaciones y evaluaciones, de forma que se vea implicado en el conjunto de la acción social, aun cuando ello comporte no pocos márgenes de fricción con los profesionales.

Con todo y a pesar de esta declaración teórica, fácilmente asumible, de complementariedad, las relaciones mutuas no están siempre caracterizadas por la fluidez en la comunicación, la coordinación y la colaboración en el trabajo cotidiano. La complementariedad necesita una clarificación de los objetivos y funciones del voluntariado, exige el establecimiento de un programa que intensifique la formación de éste y requiere finalmente la existencia de una normativa de regulación jurídica y social de este colectivo del voluntariado que en estos momentos se encuentra en fase de elaboración. Voluntarios y profesionales debemos ser críticos ante ello.

8. POLÍTICA SOCIAL: EDUCACION SOCIAL/CAMBIO SOCIAL

Un estado social, democrático y de derecho, al poner en marcha sus políticas sociales, inicia un dinamismo social en el que la dimensión educadora impregna todo el proceso desde la planificación y gestión de políticas concretas hasta la acción educativa más directa con los ciudadanos a los que se dirige a través de los profesionales que las realizan.

Un hecho que ha evidenciado una vez más la necesidad de profesionales que intervengan en la sociedad con carácter educador es la reciente implantación del sistema público de servicios sociales en las comunidades autónomas de España. La configuración de este sistema en servicios de atención integral, básica o comunitaria y especializada conlleva el que se pongan en marcha equipos multidisciplinares en los que tienen un lugar concreto los educadores, en tanto en cuanto desde estos servicios se pretenden, además de los asistenciales, objetivos educativos o reeducativos.

Respecto de las funciones que la educación social ejerce en la sociedad, podemos hablar de dos dimensiones funcionales:

Por un lado, está la dimensión socializadora de la Educación Social, en cuanto que ésta persigue que el/los sujeto/s se integren y asuman el colectivo. En este sentido, la educación ha ido desarrollando históricamente estrategias que, en el seno escolar y también en el extraescolar, propician esta socialización de los sujetos. Por otro lado, está la dimensión educadora de la sociedad –que responde a necesidades nuevas en nuestro país–. Se refiere al talante educativo que las estructuras sociales pueden tener, en tanto en cuanto desde ellas se propician intervenciones sociales que facilitan la participación de sujetos y grupos en marcha de la vida colectiva, comunitaria, o social.

El contexto social ofrece una gran variedad de ámbitos en los que se debe incidir educativamente. La ciudad o el pueblo, con sus respectivas características, ofrecen posibilidades para poner en marcha estrategias de resolución de los graves problemas que se generan dentro de su territorio y para la participación creativa de sus habitantes. Los *mass media*, sin ser una institución educativa, realizan –o pueden realizar– una importante función educadora, sobre todo

si se tiene en cuenta la enorme influencia que ejercen en todos los ámbitos de la vida ciudadana. Así mismo, espacios de menor espectro, también cumplen fines educativos-culturales, como los museos, bibliotecas, parques y jardines, zonas deportivas, etc. También el tiempo libre se concibe con carácter educativo en la medida en que propicia experiencias de realización personal y convivenciales esta función la cubren los clubs de tiempo libre, colonias de verano, campamentos...

A todo ésto podemos añadir que hay grandes problemas sociales (drogadicción, paro, presidio, privación de ambiente familiar a menores, maltrato a la mujer, delincuencia juvenil, enfermos, ancianos, deficientes físicos, psíquicos y sensoriales,...) que reclaman –de un estado de derecho, social y democrático– la acción educativa desde lo social, que se tengan en cuenta parámetros recuperadores, asistenciales, compensadores y dinamizadores en los que están implicadas instituciones y asociaciones de índole muy diversa, como la política sanitaria, sindical, vecinal, voluntariado, etc. Dicho con otras palabras, la sociedad tiene una función educadora a la que no puede renunciar sin dejar a sus ciudadanos privados de los derechos expresados en la Constitución o Carta Magna de todos los estados de derecho, sociales y democráticos.

La acción educativa en lo social nos lleva a un proceso de transformación, de cambio social.

El profesional del trabajo social desde supuestos educativos es un profesional del cambio, en tanto en cuanto trabaja en el terreno del conflicto. Su función consistiría en profundizar dicho conflicto contribuyendo a la construcción de la identidad individual y colectiva, es decir, apuntar hacia una reconstrucción comunitaria, procurando que se creen sentimientos de pertenencia a la comunidad, culturas propias y canales de comunicación entre las diferentes culturas y grupos, así como la movilización de todo tipo de recursos que lo hagan posible. Se trata de afirmar los valores democráticos de tolerancia, respeto a la diferencia y solidaridad.

La importancia de lo grupal, del sentimiento de lo comunitario, es un elemento clave para Murillo.

“La vida del hombre en el grupo... es acaso el reducto último de que habría que partir para explicar el cambio social.”

Y continúa: “al cabo, la cultura es siempre cultura de un grupo, y aunque pudiéramos suponer que tanto aquella como la estructura de éste pueden cambiar a causa de factores exógenos, siempre será cierto que la perspectiva desde la cual debe verse el cambio será la del hombre en el grupo”.

Y llega aun más lejos al afirmar que lo fundamental es lo que se cree, “la manera como los hombres definen la situación es tan importante que a veces no importa que tenga realidad los factores objetivos que pueden desencadenar el cambio, basta con que se crea en su realidad”.

Todo lo dicho podría resumirse con la fórmula “cultura de la reconstrucción”, que es como define Orefice a aquella “cultura científica (que) pone a disposición de la comunidad sus instrumentos de trabajo, informa a la comunidad y la implica directamente a fin de que las elecciones a hacer sean adaptadas a sus necesidades; no se limita a reparar sólo daños materiales, sino también, y sobre todo, aquellos que han dado lugar al trastorno de costumbres, de mentalidades, de comportamientos, de maneras de ser, procurando el desarrollo cultural del territorio y la Educación Social de la comunidad” (Laporta 1979).

Por último, señalar que la aprobación de los planes de estudios de Educación Social viene a cubrir una importante laguna. La diversidad de los currículums y los muy diferentes niveles de preparación, por un lado, y, por otro, la variedad de tareas que venían realizando distintos profesionales, marcaban una trayectoria que debía ser corregida de cara a la profesionalización y el consiguiente reconocimiento social.

La Educación Social se enfrenta hoy a problemas que tienen su origen en la trayectoria histórica que ha recorrido en su construcción. La realidad de la Educación Social está marcada, entre otros, por los hechos siguientes: una praxis muy extendida, una gran escasez de reflexión teórica, una diversidad de agentes con distintos niveles de formación, una gran cantidad de ámbitos de intervención.

La Educación Social y los profesionales de la misma tienen ante sí el reto de articular teoría y praxis. Un reto que se ha ido materializando desde los primeros trabajos de la Coordinadora de Educado-

res y las primeras reuniones de las escuelas de educadores, donde se sistematizó lo que se iba diciendo y de forzaba a escribirlo, para romper con la tradición oral de la profesión.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, E. (1988). *Diccionario del Trabajo Social*. Humanitas, Buenos Aires.
- BERGUER-LUCKMANN (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
- BERIAIN, J. (1990). *Estado del Bienestar, Planificación e Ideología*. Popular, Madrid.
- BRIGGS, A. (1985). "Welfare State: pasato, presente e futuro", en *Mondoperario*, núm. 11, noviembre.
- CABO MARTÍN, D. (1986). *La crisis del estado del bienestar*. PPU, Barcelona.
- CARNOY, M. (1984). *The State and political theory*. Princenton Univ. Press.
- CASADO PREZ, D. (1986). *Política Social en las Comunidades Europeas*. Siglo XXI. Bienestar Social, Madrid.
- COLOM, A.J. y otros (1984). *Condicionamientos sociopolíticos de la educación*. CEAC, Barcelona.
- COLOM, A.J. y otros (1987). *Modelos de intervención socioeducativa*. Narcea, Madrid.
- COLOMER, M. (1983). "Áreas o Campos de la Acción Social", en *Documentación Social*, octubre, 1983.
- COMITE ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL (CEBS) (1985). *Política Social y Servicios Sociales*. Marsiega. Bienestar Social, Madrid.
- COMITE ESPAÑOL DE BIENESTAR SOCIAL (CEBS). (1985). *Acción Social y Crisis Económica*. III Jornadas Nacionales de Estudio del CEBS Marsiega, Madrid.
- COSMAO, V. (1981). *Transformar el mundo*. Sal Terrae, Santander.
- COSSIO DÍAZ, J.R. (1989). *Estado Social y prestación de derechos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CRUZ ROCHE, I./DESDENTADO BONETE, A. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1985). *Política Social y crisis económica*. Aproxima-

- ción a la experiencia española*. Siglo XXI. Col. Trabajo Social, 2/Serie libros, Madrid.
- DÍAZ GUERRERO, R. (1986). *El ecosistema sociocultural y la calidad de vida*. Trillas, México.
- FERNÁNDEZ, A./ROZAS, M. (1987). *Políticas Sociales y Trabajo Social*. Humanitas, Buenos Aires.
- FREIRE, P./ANDER-EGG, E. MARCHIONI, M. y otros. (1989). *Educación para el desarrollo: la Animación Socio-cultural*. Banco Exterior, Madrid.
- GARCES SAN AGUSTÍN, A. (1988). *La acción social: delimitación conceptual y régimen jurídico*. Diputación General de Aragón. Bienestar Social, núm. 14, Zaragoza.
- GARCÍA COTARELO, R. (1988). *Del Estado del bienestar al Estado del malestar (La crisis del Estado social y el problema de legitimidad)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. (1988). "El Bienestar Social en el horizonte español de los 90", en *Documentación Social*, núm. 71, abril-junio, 1988.
- LOPEZ, J. (1985). "La utopía también existe", en *Diálogo*, núm. 4, sept.-diciembre, 1985.
- LOPEZ, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Narcea, Madrid.
- MARCHIONI, M. (1987). "Reflexiones en torno a la metodología de la intervención social en las nuevas condiciones de hoy", en *Documentación Social*, núm 69.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. comp. (1989). *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Alianza, Madrid.
- PASCUAL, J.M. (1987). *Crisis y nueva política social en España*. Hacer, Barcelona.
- PETRUS, A. (1989). "Recursos Sociales y Servicios Educativos. Aproximación Sociopedagógica", en *Objetivos y Contenidos de la Educación para los años noventa*. Universidad de Málaga.
- PETRUS, A. (1988). "Control y Pedagogía Social", en el *Poder y Control*, núm. 1. PPU, Barcelona.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1982). "Estado del Bienestar y Política Social. Concepciones teóricas. La Política Social en España", en *Boletín de Estudios*. Monografías, núm 13. INSERSO. Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1984). "Fundamentos económicos y

- crisis del estado del bienestar”, en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 0. Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Madrid.
- SEMINARIO DE HISTORIA DE LA ACCIÓN SOCIAL. (1985). *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de Acción Social*. Siglo XXI. Col. T.S., 2/Serie documentos, Madrid.
- TITMUS, R.M. (1981). *Política Social*. Ariel, Barcelona.
- TÖNNIES, F. (1974). *Comunidad y Sociedad*. Losada, Buenos Aires.
- VOLPI, C. (1974). *Pedagogía e decondizionamiento Sociale*. Bulzoni, Roma.
- VV.AA. (1991). *I Encuentro Internacional sobre Política Social*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- VV.AA. (1988). Bienestar Social en los años 80. *Documentación Social*, núm. 71. Cáritas Española, Madrid.
- WEBER, M. (1984). “La acción Social: ensayos metodológicos”. Península. *Homo Sociologicus*, núm. 30. Barcelona.