

EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN SOCIAL

BERNARD LORY

(Traducción de *J. Alfonso García*)

La acción social conoce actualmente una profunda mutación debida simultáneamente a la evolución de la realidad social y a la de las ideas. No obstante subsisten numerosas distorsiones entre las necesidades, las intenciones y las realizaciones. No hay pues de qué extrañarse si aparece como un lugar privilegiado de conflictos y de tensiones. Padece necesariamente las incidencias de las mutaciones sociales. La resistencia de las instituciones no siempre permite adaptar las acciones a las exigencias del contexto. Si los trabajadores sociales aspiran a ser agente de cambio, las estructuras públicas, semipúblicas o privadas en cuyo seno operan constituyen a menudo un freno a su actividad. En el seno mismo de la acción social se enfrentan las tendencias favorables al mantenimiento del orden social y aquellas que aspiran a su transformación. Entre tanto, la situación de las personas y de los grupos se agrava. En adelante la elección aparece claramente entre una acción de encuadramiento y una acción de promoción. En el plano de las intenciones, se ha tomado una opción claramente favorable a esta última pero, a despecho de la aprobación del Gobierno, del Consejo Económico y del Parlamento, esta opción no ha sido respetada por las instituciones. No obstante, a escala

local se desarrollan experiencias conformes con las opciones adoptadas. Por lo demás, estas lo habían sido en tanto en cuanto eran la expresión de las aspiraciones de los agentes sociales. Estas tendencias contradictorias se traducen en debilidades e insuficiencias que aparecen con claridad una vez efectuado el estudio de las características generales de la acción social, de la acción social global y de las acciones sociales específicas.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ACCIÓN SOCIAL

La acción social francesa ha heredado del pasado un cierto número de características que la hacen sólo parcialmente apta para responder a las exigencias del presente.

En estas condiciones, con ocasión de la elaboración del VI Plan, ha sido realizado un esfuerzo reflexivo por los miembros de la Comisión de acción social que ha desembocado en un replanteamiento de las actuales formas de acción y en nuevas orientaciones.

1. Los caracteres tradicionales de la acción social.

La acción social ha heredado del pasado tres aspectos fundamentales. Es esencialmente terapéutica, parcelizada y paternalista.

a) *La acción social es esencialmente terapéutica.*

Tiende mucho más a curar que a prevenir y, *a fortiori*, que a promover. Ya se trate de la política para la infancia o de la acción en favor de las personas mayores o minusválidas, la constatación es siempre la misma.

En lo que concierne a la infancia, dejando aparte las medidas sanitarias adoptadas en el marco de la protección maternal e infantil, todas las realizaciones tienden a remediar una situación patológica, como mucho a evitar su agravación. Los Institutos médico-pedagógicos y los Centros de reeducación atienden al tratamiento de los niños pero no a la prevención. Únicamente responden a este último objetivo, al menos teóricamente, los Clubs de prevención o los Servicios Sociales de prevención dependientes de la Ayuda social a la infancia. Pero en estos dos casos se trata de prevención terciaria, es decir, de medidas destinadas a evitar que se agrave una situación ya patológica. La verdadera prevención consiste realmente en tomar las medidas destinadas a evitar la aparición de una tal situación mediante una política de la vivienda o de la familia.

Las personas mayores son objeto de una política aún fuertemente marcada por las secuelas de un sistema hospitalario y del régimen de asistencia. La estancia en instituciones para la tercera edad, aunque sean las más modernas y acogedoras, debería ser considerada como una excepción y deberían tomarse las medidas precisas para permitir que continuasen en sus domicilios. Clubs de la tercera edad, centros de día, ayuda a domicilio y recursos económicos suficientes deberían permitir que se evitase la estancia en tales institu-

ciones, generadora de segregación y de molestias.

La acción en relación a los minusválidos está fundada en la existencia de esas minusválidas y no sobre su prevención.

De una manera muy general, la financiación de la intervención terapéutica está asegurada, cosa que no ocurre con la acción preventiva. Servicios de trabajadores familiares, Centros sociales y equipos de animación conocen toda clase de dificultades financieras. Sus recursos son insuficientes, aleatorios, cuando no subordinados a condiciones que cuestionan su independencia técnica. En cuanto a la acción promocional, sólo es tomada en consideración de forma esporádica, parcial o condicionada.

b) *El carácter parcelario.*

La acción social persigue objetivos y concierne a beneficiarios estrictamente definidos.

Las causas de esta parcelización son múltiples. La acción social nació a partir de iniciativas locales, públicas o privadas. En especial, la asistencia se caracteriza por la multiplicidad de dispositivos adaptados a situaciones concretas y muy precisamente definidas, y la acción social privada se ha desarrollado a partir de iniciativas cuyo objetivo no tenía que entrar necesariamente en una política de conjunto.

De lo que resulta que nos encontramos en presencia de una serie de instituciones entre las que hay algunas excelentes pero cuya coordinación sigue siendo extremadamente insuficiente. Esa situación se traduce en la combinación de lagunas y duplicación de empleo del equipamiento, pero también por la ausencia

de vínculos entre las diversas instituciones.

El ejemplo de la acción social con las personas mayores muestra a la perfección los inconvenientes de una situación como ésta.

En una ciudad existe un excelente servicio de geriatría cuyos efectos permiten a un gran número de personas mayores recuperar el uso de sus miembros, poder desplazarse y evitar convertirse en enfermos achacosos. ¿Qué va a ser de esas personas cuando salgan de esos servicios? ¿Son aptas para ser plenamente autónomas en la vida? Muy pocos lo serán de manera inmediata. Será preciso una fase de transición y el concurso de servicios de ayuda a domicilio, ya sean de naturaleza médica o social. Por lo tanto, todo el trabajo efectuado en el seno de este servicio de geriatría se revela como socialmente ineficaz puesto que los beneficiarios se ven forzados, a consecuencia de la falta de un segundo eslabón en la lista de las instituciones, a permanecer dentro de este servicio.

La parcelización resulta igualmente de las estructuras políticas y administrativas.

En Francia, no ha existido un verdadero ministerio de Asuntos Sociales salvo durante un periodo de tiempo muy corto, pero la manera como ha sido gestionado no ha permitido la instauración de una verdadera política social general. De hecho, son concurrentes y entran en competición: el ministerio de Educación Nacional, el de Justicia, el de Agricultura, el de Trabajo, el de Salud Pública, el de la Vivienda, el de Asuntos Culturales y la secretaría de Estado para la Juventud y los Deportes.

Además, en el interior mismo de los ministerios se registran separaciones y cotos cerrados. Por ejemplo: los problemas de la infancia, en el seno del actual ministerio de Salud Pública, se encuentran divididos en tres servicios:

- la dirección general de la salud pública, competente en materia de protección materna e infantil,
- dos subdirecciones de la dirección de acción social.

Esto implica que si se quiere practicar una política de conjunto respecto de los graves problemas planteados por la infancia, hace falta, sólo en el seno mismo de este ministerio y si se quiere evitar la incoherencia, asegurar mediaciones y coordinaciones muy difíciles.

Por último, la parcelización resulta del carácter limitado de los objetivos de ciertos tipos de acción social.

La evolución tiende a superar esta situación pero, hasta el momento presente, la política social atendía no a la persona en su conjunto, sino algunos de sus aspectos físicos, psíquicos o económicos.

Las acciones específicas son necesarias pero resultan insuficientes. Se orientan hacia ciertas «poblaciones objetivo»: los viejos, los emigrantes, los jóvenes, los minusválidos.

El resultado de todo esto es que se intenta poner remedio a una situación determinada pero nada se hace para acabar con las causas de esta situación. Antes al contrario, de ello resulta un reforzamiento de las segregaciones, y las clasificaciones generadas añaden un traumatismo suplementario a aquel que había justificado la intervención de un organismo de acción social. Así, todo el mundo se

encuentra etiquetado. Tal persona es un retrasado mental, tal otra es un niño de la asistencia pública, la tercera es un enfermo. Así, poco a poco, las instituciones se convierten en factores traumáticos en vez de ser factores de liberación.

c) *El paternalismo*

Este carácter es el resultante de los antecedentes de la acción social y más particularmente de la asistencia y de la beneficencia. A veces se ve reforzado por la concepción que nos forjamos del papel del Estado considerado como el único responsable de la «política», incluida la política social.

El paternalismo se manifiesta a diferentes niveles. En las relaciones entre la Administración y los organismos privados se caracteriza por una actitud tutelar y de asistencia que se manifiesta sobre todo a la hora de fijar las condiciones de financiación.

En el seno de las organizaciones privadas se expresa en las relaciones existentes entre la Dirección y el Consejo de Administración y se traduce en múltiples conflictos entre administradores y técnicos, es decir, entre responsables administrativos y técnicos. La evolución de ciertas obras sociales, cuya gestión está a menudo confiada a personalidades locales que no comprometen ni sus fondos ni su competencia técnica, acrecienta las oposiciones. Por último, se manifiesta en relación a los usuarios, a quienes los agentes de la acción social a veces pretenden apropiarse.

En estas condiciones, las actuales estructuras que delegan el «poder social» al Estado o a particulares que son sus propios mandatarios son poco favorables para la puesta en marcha de una acción

social y para la actividad de los trabajadores sociales que pretenden la autonomía de las personas y de los grupos.

Habida cuenta de los inconvenientes que acabamos de evocar, nuevas orientaciones caracterizan la acción social actual.

2. Las nuevas orientaciones.

Las nuevas orientaciones se apoyan en dos nociones fundamentales:

- la noción de promoción,
- la noción de globalidad.

a) *La noción de promoción.*

El objetivo fundamental de la acción social es la búsqueda de la autonomía de las personas y de los grupos.

Esta idea ha sido retenida bajo una forma muy parecida por tres Comisiones responsables de la calidad de la vida social.

Según la Comisión de acción social, «la orientación fundamental de la acción social debe ser la promoción de los individuos y de los grupos, el uso de su autonomía en la vida profesional y social».

La Comisión para las actividades deportivas y socioeducativas concluye: «Factores de expansión y personal y de equilibrio psicológico, las actividades deportivas y socioeducativas permiten a los grupos hacer efectivas sus virtualidades dinámicas y su creatividad social. Por lo demás, constituyen también un factor demasiado a menudo subestimado del desarrollo económico y social. No se trata de orientar la animación en el sentido de una integración conformista de los ciudadanos, sino más bien de elevar su capacidad de acción sobre la evolución de los acontecimientos».

La Comisión para los asuntos culturales no es menos explícita: «El desarrollo cultural debe expresar la calidad de las relaciones respectivas del hombre y de la sociedad, es decir, el grado de autonomía de la persona, su capacidad para situarse en el mundo, para comunicarse con los demás, para participar mejor, etc.»

Este objetivo ha sido expresamente retenido en el informe sobre las principales opciones que rigen las propuestas del VI Plan adoptadas por la Ley de 9 de Julio de 1970.

La elección ha estado claramente definida y se explica por el rechazo a definir la anormalidad como consecuencia de la inadaptación social. La Comisión de acción social ha dejado de lado la idea según la cual el individuo debe plegarse necesariamente a las exigencias de tal o cual sociedad, acomodándose a ella, como una realidad que simultáneamente constituiría un bien. La lucha contra la inadaptación no puede situarse en la vía de dirección única presentada por la adaptación del individuo a la sociedad. Tal y como lo han expresado algunos trabajadores sociales canadienses, no podemos contentarnos con adaptar a los hombres a una sociedad que se muestra a sí misma profundamente inadaptada para la satisfacción de sus necesidades profundas.

En efecto, la inadaptación social alcanza una dimensión tal que la noción de normalidad se encuentra puesta en cuestión al igual que los objetivos económicos y sociales.

Se ha querido, así, reconocer a la acción social un proyecto más ambicioso, sacarla de su situación marginal y de su misión exclusivamente reparadora. En lo sucesivo aparece, no como una función

compensadora de los desperfectos humanos engendrados por el modelo de crecimiento adoptado hasta el presente, sino como un factor de cambio social que permita a cada cual incrementar y utilizar plenamente sus capacidades. Implica, pues, en primer lugar la obligación para todos, incluidos los poderes públicos, de utilizar todos los recursos para poner freno al actual proceso de deterioro social, para prevenir la pérdida de autonomía de las personas y de los grupos originada por la soledad, por la dificultad o la imposibilidad de comunicarse con los demás, por la incapacidad para dominar y para comprender un entorno nefasto.

Pero más allá de la prevención, implica una política de desarrollo social, de mejor estar individual y colectivo. Por esa razón, exige complementarse con una política de formación y de información, así como con una política de animación colectiva. Su objetivo es el desarrollo de las capacidades individuales y sociales. Por consiguiente, supone una acción en el medio natural cara a permitir a las comunidades la toma de conciencia de sus propias necesidades y adoptar los medios capaces de satisfacerlas.

A este respecto, implica la participación de los interesados.

Esta noción también es ambigua. En cualquier caso, descansa en la preocupación de proporcionar a los individuos un papel activo en vez de soportar pasivamente las decisiones en cuya elaboración no tienen nada que ver. Por otra parte, es generadora de cambios profundos en los modos de relación sociales, ya se trate de relaciones en la empresa, en la administración, en la acción social, en las acciones pedagógicas o, igualmente, en la vida de las colectividades locales.

En definitiva, la noción de participación y la noción de acción social se apoyan en el mismo objetivo. Si se quiere asegurar y garantizar la autonomía de las personas, es decir, el objetivo de la acción social, es preciso que las modalidades de acción social adoptadas se apoyen en modos de relación que a su vez sean generadores de esta autonomía. De ahí se deriva una identidad básica entre las nociones de participación y de acción social.

Existen dos formas de participación:

- una forma pasiva,
- una forma activa.

La forma pasiva significa «tener parte en», recibir una parte de algo o de alguien.

La forma activa es «tomar parte en», recibir una parte de algo o de alguien.

La forma activa es «tomar parte en» y es, evidentemente, bajo esta forma activa como debe retenerse la noción.

De hecho, se trata de una auténtica dialéctica entre el grupo y la persona, un verdadero lazo entre la actividad de la persona y la actividad del grupo.

Es cierto que un modelo de acción social fundado en una decisión unilateral individual o colectiva no puede asegurar este tipo de relación basada en la autonomía de uno y de los otros.

Por tanto, si se quiere una verdadera acción social, es preciso que las estructuras públicas o privadas permitan el ejercicio de esta participación.

Esta incide igualmente sobre las técnicas sociales. En lo sucesivo, a los métodos tradicionales de intervención sobre individuos o grupos, hay que añadir

la acción comunitaria. Esta tiende a la creación de una auténtica vida social por parte de los propios interesados. El papel de los trabajadores sociales en esta hipótesis consiste en favorecer este desarrollo y desaparecer una vez alcanzado el objetivo. La acción social promocional es suicida por naturaleza. Se opone radicalmente a una acción asistencial. Mientras que ésta genera dependencia, la otra persigue la autonomía. Mientras una es parcelaria, la otra es global.

b) La noción de globalidad.

La globalización de la acción es la consecuencia ineluctable de una política promocional. Situándose más allá de la prevención y de la terapéutica, no supone su desaparición. Por el contrario, implica el mantenimiento y la justificación de éstas. Por consiguiente, tiende a dar mayor coherencia a unas acciones realizadas hasta el presente independientemente las unas de las otras. Persiguiendo el desarrollo global de una población, necesita la adopción de medidas de tratamiento y de prevención que, a menudo, constituyen en sí mismas un embrión de política promocional. Si tomamos, por ejemplo, la política para la infancia, ésta deberá estar ligada a una política familiar que deberá comportar medidas sobre el alojamiento de las familias, sus rentas y las relaciones psicológicas en el seno de la pareja. Eso son medidas preventivas. Pero la familia debe poder recurrir a los servicios que necesite tanto en el aspecto sanitario como social. Pero estas disposiciones y los dispositivos creados deberán estar integrados en un conjunto más amplio que se preocupe por las condiciones de vida de las familias a escala nacional, de la empresa, de la ciudad o del barrio.

La globalización de la acción se traduce igualmente por la búsqueda de una coherencia geográfica en la acción.

Si la coherencia técnica es indispensable, por sí misma no es suficiente. En efecto, correría el riesgo de ser satisfactoria para el espíritu, pero sería completamente artificial. Las necesidades sociales son conocidas defectuosamente, son difíciles de apreciar y son a menudo objeto de errores de interpretación por parte de los responsables públicos o privados de la acción social. La coherencia geográfica debe ser perseguida a tres niveles: el análisis de las necesidades, la satisfacción de las mismas y la sectorialización de la acción social.

La apreciación de las necesidades sólo puede efectuarse en un marco geográfico concreto. El V Plan ha sido a este respecto muy rico en experiencias, desgraciadamente negativas. Algunas tentativas realizadas con el fin de apreciar las necesidades a escala nacional se han mostrado inútiles, por ejemplo, en materia de infancia inadaptada. Ciertas evaluaciones nacionales, que sin embargo se han basado simultáneamente en estudios extranjeros y en encuestas francesas privadas, se han revelado superiores al menos en un tercio respecto de las necesidades reales apreciadas a escala local. Igualmente es inútil tratar de definir en el plano nacional, de manera abstracta y general, las necesidades de las familias. Estas varían en función de las diversidades regionales, departamentales, comunales o incluso aún más localizadas. Del mismo modo varían según la situación socio-económica de la familia, la naturaleza de las actividades profesionales y el marco del habitat. La evaluación de las necesi-

dades no puede, por tanto, realizarse eficazmente más que en el plano local, mediante contactos directos con los interesados y sus representantes naturales que pueden ser tanto los trabajadores sociales como los representantes municipales.

La definición de estas necesidades puede ser facilitada mediante el recurso a encuestas del tipo de la que ha efectuado el C.R.E.D.O.C. por encargo del C.N.A.F., pero las conclusiones globales de estas encuestas deben ser confrontadas siempre con las realidades locales.

La definición de los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades implica que las decisiones que conciernen a la naturaleza de las instituciones y a su dimensión sean tomadas en función de las particularidades locales. De ello se sigue que debe ser instituido un control riguroso de las implantaciones y que el único criterio de decisión sea el interés de las poblaciones concernidas. Ahora bien, actualmente asistimos demasiado a menudo a la creación de establecimientos cuya única justificación reside en el interés particular de alguna personalidad, ya sea un interés electoral o económico, ya inmobiliario u honorífico. La actual multiplicación de los I.M.P. y de las residencias de pensionistas, cuya creación no está realmente justificada por las necesidades existentes, conduce a una auténtica tergiversación de los objetivos y de los medios de la acción social. Sin ser adivino, es fácil prever que, en un corto espacio de tiempo, numerosos establecimientos tendrán dificultades para alcanzar un grado de ocupación satisfactorio y deberán, por razones de equilibrio financiero, buscar una clientela demasiado alejada que deberá encontrar allí la satisfacción de sus propias necesidades.

En efecto, la satisfacción geográfica de las necesidades implica que las instituciones estén realmente insertas en su entorno, en el medio natural de los usuarios de la acción social. Los servicios y establecimientos deben abrirse al medio, insertarse en él y aceptar igualmente la irrupción de ese medio en su propio interior.

El movimiento no podría ser de dirección única. Este vaivén es el único que permite garantizar que las instituciones sociales funcionen realmente al servicio de la población y no al servicio de elementos ajenos a la misma.

Por último, la coherencia geográfica no puede ser alcanzada sino por la verdadera concertación de todos los interesados, a todos los niveles, desde el plano local hasta el nacional. Toda sectorialización definida *a priori*, arbitrariamente impuesta, no conduciría más que a una cuadrícula que desembocaría irremediablemente en un condicionamiento de la población. La puesta en juego de los usuarios, de los trabajadores sociales, de los servicios o de los establecimientos supondría una actitud absolutamente irreconciliable con los objetivos de una verdadera política social. Esta sólo sería entonces un pretexto o la justificación para la realización de una política que le sería completamente ajena. Si se pretende una acción social liberadora, es preciso que esta realización se base en una interacción con la co-participación de los diferentes organismos públicos, privados o semi-públicos interesados, y no una acción artificial y exterior a los propios interesados.

En el terreno de la acción social (como sucede en otras partes, pero quizá

más que en otras partes), la verdadera autoridad es irreconciliable con el autoritarismo.

Esta búsqueda de una coherencia geográfica debe conducir a la coherencia técnica, que implica que se ponga fin a la parcelización actual y a la ignorancia de los diferentes sectores de la acción social. Esta coherencia técnica debe situarse a varios niveles.

El primer nivel concierne a la necesidad de sobrepasar el marco puramente terapéutico favoreciendo el desarrollo de las acciones preventivas o promocionales. Eso implica que se favorezca el establecimiento de instituciones por parte de los servicios destinados, en todos los sectores, a la familia, a la infancia y a la vejez, una serie de instituciones relacionadas con los demás. Por ejemplo, en el terreno de la infancia, sería inútil crear establecimientos de reeducación si éstos no son complementados por servicios de acción en medio abierto, así como crear estos servicios si no se desarrollan al mismo tiempo clubs de prevención y, en definitiva, si no se adquiere conciencia de la necesidad de una política de animación de las comunidades humanas.

La prevención, para ser eficaz, se sitúa en un terreno que muy a menudo se coloca fuera del sector social propiamente dicho. Igualmente, en el sector de la vejez, hay que buscar el desarrollo de instituciones y de servicios coordinados cuyas actividades se valoricen unas a otras. Los servicios a domicilio constituyen el complemento indispensable para los servicios de geriatría. Los Clubs de personas mayores son el complemento indispensable de los centros de día y éstos juegan el mismo papel respecto de los hospitales psiquiátricos.

Esto implica que los proyectos particulares de la acción social sean pensados y realizados en relación los unos con los otros y se inserten en definitiva en un proyecto más general. Sería inútil por ejemplo, crear establecimientos de reeducación si, por otra parte, no existiesen hogares de semi libertad u hogares de jóvenes trabajadores.

Esta complementariedad de las instituciones implica un estrecho lazo entre los equipamientos pesados y los equipamientos ligeros con el fin de evitar el desarrollo de la segregación. Los equipamientos ligeros están recomendados en la medida en que pueden resolver problemas, pero los equipamientos pesados deben permitir afrontar las situaciones más difíciles.

Unos y otros deben trabajar unidos y su coexistencia debe ser la fuente de un acrecentamiento de su eficacia respectiva.

Por último, el mantenimiento de acciones especializadas debe acompañarse de la desaparición de los muros que, hasta la fecha, aíslan unos de los otros y, especialmente, su unión debe ser favorecida por una acción con vocación global y general cuyo mejor ejemplo actual está constituido por los centros sociales.

Estos organismos, cuya vocación es la de ser generales e indefinibles *a priori*, puesto que deben adaptarse a las particularidades y a las necesidades de una población, deberían reencontrar la misión, los objetivos y las actividades que sus promotores habían imaginado hace varias décadas. Su facultad de adaptación les convierte en particularmente útiles en un periodo de rápida mutación social.

Así, debería realizarse poco a poco una relación más estrecha entre las dife-

rentes acciones sociales específicas, y entre las acciones específicas y la acción general. Así podría elaborarse una auténtica política para la infancia ligada a la política global para las familias, así, podría establecerse un lazo entre las acciones emprendidas con las personas mayores y la vida de una comunidad, así un equipamiento colectivo podría servir simultáneamente a los jóvenes, a los viejos y a las familias, así los minusválidos no serían marginados en ghettos que les separan de la vida. La acción social se convertiría paulatinamente en la propia vida social. La estrategia así establecida, partiendo de una acción promocional, y en consecuencia obligada a tener en cuenta un cierto número de objetivos intermedios o ajenos a la acción social hasta la fecha, desemboca necesariamente en una política social global cuyo objetivo final es la subordinación de la acción económica a los imperativos sociales.