

La política de acción social frente a las exigencias cotidianas de la solidaridad.*

Henry Thery.

Hoy día la acción social busca su camino ante una señal en la que figura la inscripción "solidaridad". Pero este nombre conlleva varios mensajes. Tantos que la señal hace pensar un poco en esas veletas que encontramos en las encrucijadas de los caminos forestales, con tantas flechas como posibles direcciones. Con la matización de que, sobre cada flecha puede leerse la misma palabra, aunque la dirección indicada sea diferente del resto.

Desde ese momento, la acción social experimenta un cierto desasosiego, sin saber ya a cual de ellas encomendarse. Más aún, las pistas que se le ofrecen, invadidas a menudo por las raíces y la madera caída, no son perfectamente legibles, lo que no arregla nada.

Nos va a hacer falta, por tanto, coger un poco de altura para ver donde conducen estas diferentes pistas, después observar el estado del vehículo "Acción Social" y, por último, elegir en la medida de lo posible el buen camino y calibrar operaciones de desbroce del terreno y de transformación del vehículo para conseguir caminar hacia el destino elegido. Lo que nos deja entrever los tres momentos de esta reflexión:

- aquel en el que nos interrogaremos acerca de los caminos de la solidaridad en la sociedad francesa actual,

- el de un breve diagnóstico sobre el estado del vehículo "Acción Social",
- aquel en el que nos esforzaremos para enunciar las condiciones a cumplir para que éste último pueda avanzar en la dirección correcta.

1. La encrucijada de las solidaridades.

Las competiciones en las que está comprometida nuestra sociedad (algunos hablan de una verdadera guerra económica) así como las que se desarrollan en su interior, lejos de descalificar la pretensión de hacer más solidarios a sus miembros la tornan más oportuna que nunca. En esta a menudo cruel carrera por el conocimiento y la eficacia, por el dinero y el poder, las oportunidades están lejos, en efecto, de ser iguales. Y el riesgo de ver desgarrarse el tejido social en dos o más pedazos, riesgo enunciado bajo el tema de la sociedad dual o de la Francia de dos velocidades, no es un riesgo vano. El rechazo de la tentación de ver en ello una fatalidad a la que es preciso resignarse, esto es, una necesidad a la que es conveniente prestar aquiescencia, muestra que aún existe en este país un sentido moral que todavía no se ha conseguido anestesiar. Pero, entre el proyecto establecido y la realidad que se muestra a nuestra mirada, la separación sigue siendo considerable. Lo que es aún más importante, la solidaridad se nos presenta bajo numero-

*Traducido por Juan Sáez Carreras. Universidad de Murcia.

sas formas que no siempre son muy tranquilizadoras o, como mínimo, no demasiado concordantes entre sí.

Como sucede con nosotros mismos, es múltiple y está dividida. Tomar conciencia de ello es por consiguiente la primera condición para que exista en ese terreno una especie de coexistencia, cuando no una verdadera armonía.

Multidimensionalidad de la solidaridad.

Múltiple, la solidaridad lo es en primer lugar en sus dimensiones. Desde luego, lo económico ocupa en ese terreno un gran espacio. Las relaciones que se establecen en el interior del mundo de la producción y del trabajo -existe demasiada tendencia a olvidarlo- engendran formas y conflictos de solidaridad que están lejos de detenerse a las puertas de la fábrica o de la oficina, o incluso de los almacenes a los que acudimos como compradores y consumidores. Pero, por esa misma razón, no podemos ignorar los registros culturales, sociales o políticos de la solidaridad. Y lo que ahí ocurre, aunque sea indisoluble de lo que se vive en el registro de la economía, no siempre obedece a su lógica. Basta con observar los comportamientos electorales franceses para ver en ellos una primera prueba. Pero muchos otros ejemplos pueden ilustrar este aspecto. Si es cierto que el acceso a la instrucción, a la atención médica, a la vivienda o al esparcimiento está siempre condicionado por el lugar que ocupa en la economía y por los recursos que extrae de ella, lo está igualmente, y no necesariamente en el mismo sentido, por otros factores que llevan la marca, en relieve o en huecograbado, de la solidaridad. Pensemos en las actitudes más o menos aco-

gedoras o de rechazo de la población de un pueblo, de una empresa o de una escuela respecto a los inmigrantes o los minusválidos. Pensemos igualmente en las personas mayores: ciertamente éstas gozan hoy de una mayor solidaridad intergeneracional en el plano económico. Pero este progreso no ha conseguido aún contrarrestar la regresión en otros planos; las tendencias segregacionistas de nuestra sociedad entre las diferentes categorías de edad en el plano social y cultural tampoco han dejado de progresar. Por lo tanto, aunque sólo fuese por su multidimensionalidad, la solidaridad es un lugar de tensiones, cuando no de conflictos. Pero esta constatación nos remite inevitablemente a las bases sociológicas de la solidaridad, es decir, a las formaciones sociales en cuyo seno toma cuerpo. Pues, también ahí, la multiplicidad y en consecuencia la diferencia establecen la ley.

Solidaridad categorial.

Subrayemos, en primer lugar, que la solidaridad nacional tiene mucho que ver con las solidaridades categoriales. Lo que hoy en día ocurre a propósito del reparto del trabajo y de las rentas nos da abundantes pruebas de ello. Pero lo que sucede, una vez franqueado el umbral de la jubilación, nos proporciona una prueba no menos contundente. El hecho de que más allá de este límite las solidaridades categoriales hayan triunfado sobre las solidaridades a mayor escala, ha contribuido ampliamente a que los de mayor edad se encuentren en situaciones de desigualdad sensiblemente agravadas en relación a como estaban en el transcurso de su vida activa.

Sin embargo, los defensores de los regímenes particulares no estaban faltos

de argumentos: controlarían mejor su funcionamiento, se encontrarían "entre ellos" y "en su propio ambiente" y, por lo tanto, las características de sus condiciones de actividad serían tenidas en cuenta mucho mejor. Lo que no impide que, tan pronto como aparecieron los inconvenientes de estos particularismos, en especial los que correspondían al hecho de pertenecer a un sector desfavorecido desde el punto de vista demográfico o económico, se producía el llamamiento a que se efectuasen sobre-compensaciones o subvenciones, es decir, a solidaridades de nivel superior. De tal modo que teníamos que asistir a la multiplicación de los regímenes y de los depósitos de jubilación, al tiempo que a un crecimiento considerable de la complejidad y, a veces, de la oscuridad de los mecanismos de transferencia. Lo que trajo consigo como corolario las inevitables preguntas: ¿quién paga por quién?, ¿dónde están los privilegiados y dónde están las víctimas?, ¿cuáles son las cargas indebidas y cuáles las legítimas?.

Solidaridad interprofesional.

De ahí procede la idea de volver al máximo posible al diseño de los años 45-46: el de organizar en el marco del régimen general una Seguridad Social auténticamente profesional. Pero, cuidado; este tipo de solidaridad no es el de una colectividad territorial erigida en colectividad pública. Se trata de una solidaridad entre productores y no entre habitantes de una misma circunscripción. Y el proyecto del gobierno actual parece orientarse hacia una restitución de este carácter interprofesional; por lo tanto, de la autonomía que supone antes que de la perpetuación de las prácticas de los treinta últimos años en las que se efectuaba una

tutela estatal cada vez más aplastante. En razón de esto, se trataría de reconocer mejor el carácter específico de una socialización que no es una estatalización, estando sujetos, por otra parte, los organismos de la Seguridad Social al derecho privado, con la excepción de las Cajas Nacionales. Vemos, pues, aparecer aquí una forma de solidaridad que no puede ser confundida con las que gestionan el Estado, los departamentos y los municipios y que no dejará de plantear problemas de orientación, a menudo espinosos.

Solidaridad local, regional, nacional.

Finalmente, y quizá sobre todo, el mismo gobierno que inscribe en el frontispicio de uno de sus ministerios la solidaridad nacional, se lanza simultáneamente a una vasta operación de descentralización que le exigirá por lo menos una quincena de textos legales para coger a contrapelo el movimiento multiseccular que desembocó en el centralismo político y administrativo que tan bien conocemos. La descentralización es, indiscutiblemente, una concesión de crédito a las solidaridades locales, departamentales y regionales. Y, por esa misma razón, significa una apuesta sobre los posibles acuerdos entre estas solidaridades y las que ya hemos citado y, muy particularmente, la solidaridad nacional. Es igualmente una apuesta, no menos arriesgada, en torno a los posibles acuerdos entre estas mismas solidaridades. Por último, es una apuesta sobre las compatibilidades entre estas solidaridades y las que se desarrollan más espontánea y libremente en los vecindarios, las redes de parentesco o de amistad, los grupos de afinidades, las asociaciones, etc. E incluso ahí no hay nada ganado

por adelantado. Algunos ven en esta apuesta la marca de un socialismo autogestionario, de un socialismo a la francesa que vuelve a sus fuentes y se libera de las influencias que habían desviado su curso. Pero otros están inquietos. Este desarrollo de las solidaridades locales o regionales ¿no minará la solidaridad nacional? En un país donde se considera -con razón o sin ella- que el consenso es frágil, donde el Estado ha precedido a la nación y la ha "forzado" siempre a existir, ¿es prudente estimular los particularismos y las autonomías de las colectividades territoriales de dimensiones más pequeñas? ¿No se corre el riesgo de incrementar las desigualdades y, a menudo, la separación entre los deseos y las posibilidades, entre las necesidades y los recursos, en este puzzle de unidades demográfica y económicamente tan dispares en el que 27.000 comunas cuentan con menos de 700 habitantes?

Algunos otros se interrogan sobre la suerte que correrán los grupos de distinta naturaleza, especialmente las asociaciones y las minorías. Sobre todo las que acumulan las mayores diferencias y los medios de defensa más débiles, frente a las mayorías y sus representantes, que verán reforzado su poder en un espacio reducido.

¿La descentralización debe limitar sus ambiciones a la transferencia de competencias y de cargas en el seno de la pirámide de las colectividades públicas y no recurrir más que a las solidaridades basadas en una implantación territorial? ¿Su dimensión geo-política, por necesaria que se presente, puede ser considerada como suficiente? Si es así, ¿no se corre el riesgo de desembocar en una superposición de sistemas monocéntricos en los

que el peligro de una "tiranía de pueblo" se añadiría a los que se encarnan los monopolios establecidos a niveles superiores? No olvidemos que cuanto más próximo está el poder y más restringido es el espacio social en el que se ejerce, más riesgo existe de que su capacidad de dominio sea más envolvente y opresora. No olvidemos tampoco que este espacio social coincide a menudo con un espacio electoral. En síntesis, ¿la descentralización no corre el riesgo de tener un efecto reduccionista sobre las solidaridades mediante dos movimientos de signo contrario: el crecimiento de las disparidades entre colectividades territoriales y el rechazo o la vigilancia de los que molestan a las mayorías silenciosas?

¿A gran o pequeña escala?, ¿legal o voluntario?, ¿mecánica o relacional?

Aquí es donde debemos subrayar, con mayor énfasis de lo que lo hemos hecho hasta el momento, una distinción no obstante esencial entre las solidaridades instituidas por la autoridad pública, es decir, solidaridades con un carácter legal, obligatorio, normalmente impersonales y anónimas y, desde ese mismo momento, mecánicas y las solidaridades que surgen de prácticas sencillamente codificadas por las costumbres, de acuerdos establecidos libremente, o sea, de una sociabilidad más o menos espontánea e informal. Se trata de las solidaridades de tipo convencional en el seno de una familia o de una vecindad, o de tipo electivo en el seno de una agrupación voluntaria o de una red de relaciones amistosas.

Estas últimas tienen las ventajas y los inconvenientes de la dimensión reducida. La gente se implica en ello a menudo de una manera más profunda pero igual-

mente pueden mostrarse tiránicos. La obligación legal constituye una parte más débil, pero puede ser compensada por una presión social más fuerte. Las amabilidades que las acompañan y la seguridad afectiva que procuran tienen como contrapartida una menor eficacia en el plano económico o técnico, puesto que ahí no se puede hacer jugar la ley de los grandes números o recursos, en el mismo grado que los recursos del conocimiento y de la habilidad. Lo que no impide que sean indispensables para nuestra respiración social ni que, confiando su solidaridad de una manera demasiado exclusiva a sistemas en los que los individuos no pueden ser sino unidades abstractas, intercambiables, por no decir simples matrículas, una sociedad termine quedándose sin calor. Si bien es verdad que la Seguridad Social ha representado un progreso inmenso, no es menos cierto que, a despecho de las intenciones de sus fundadores, a menudo es percibida como un seguro cuando no como una asistencia. Incluso, y quizá sobre todo, cuando se obtiene de ella los mayores beneficios, su funcionamiento aparece como ajeno a nosotros. Luego ¿no es cuando predomina este sentimiento de exterioridad, cuando la ayuda recibida parece provenir de otra parte, que la asistencia sustituye a la solidaridad?

En una obra reciente, Pierre Rosanvallon (*La crise de l'Etat-Providence*, Ed. du Seuil, París) analiza la solidaridad instituida por el Estado de Bienestar como una organización que suplanta la relación directa entre los individuos y los grupos. Al mismo tiempo, lo cito, «Ella se presenta a estos últimos como un sistema autónomo e independiente de ellos, mientras que en su funcio-

namiento financiero no es sino el resultado de la interacción del conjunto de las cotizaciones y de las prestaciones que afectan a cada individuo. Separada de las relaciones sociales reales que la estructuran, la organización de la solidaridad... se hace más abstracta. El Estado de Bienestar procede mecánicamente a un verdadero enmascaramiento de las relaciones sociales.» ¿Cómo remediarlo? Cito nuevamente al mismo autor: «No existe otra vía posible que la de acercar a la sociedad a sí misma. Se trata de hacerla más espesa, de multiplicar los espacios intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes directas de solidaridad.»

No se trata de soñar, como por otra parte lo ha recordado perfectamente Renaud Sainsaulieu, en la resurrección de un modelo comunitario, pues, en cualquier supuesto, es preciso conciliar la emergencia de estas nuevas formas no estatales de solidaridad con el deseo de autonomía tan fuertemente anclado en nuestras costumbres y en nuestra cultura. Para Rosanvallon, se trata de todo un conjunto «de formas transversales de socialización que van desde la asociación formal a la acción informal para la prestación de servicios que permitan reinsertar la solidaridad en la sociedad.» He aquí que ha aparecido la palabra clave y no estoy lejos de pensar que sea igualmente válida para el trabajo social y la acción social, quienes es preciso que también se reinserten en la sociedad. Pero sobre ello volveremos enseguida.

Una vez más, el pluralismo.

Antes quisiera subrayar que un tal desarrollo de lo que Rosanvallon llama las formas transversales de socialización

y, en consecuencia, de solidaridades más libres y más convivenciales, también supone una mayor legibilidad y una mejor regulación de otras formas de solidaridad. Pues no se trata de hacer retroceder las solidaridades instituidas, de orden más o menos mecánico, sino de regenerar las solidaridades de tipo instituyente y relacional que parten de la base, por no decir del corazón de una población.

Portanto, la partida se juega a varios niveles y no es cuestión de subestimar o de eliminar ni uno solo de ellos. En los tiempos difíciles que vivimos, no tenemos demasiado ni con todas nuestras formas de solidaridad reunidas. En función de esto, el papel de regulador jugado por el Estado sigue siendo decisivo pues, en este como en otros temas, de lo que se trata precisamente es de la regulación de un pluralismo: lograr que las relaciones entre las diferentes solidaridades les permitan valorizarse mutuamente en vez de combatir entre ellas y neutralizarse. Pero la orquestación y su director no son suficientes. Queda el problema de los músicos y especialmente el de los autores de la acción social. Este es el momento de hablar de ello.

2. La acción social durante los últimos decenios.

No es cuestión de esbozar, en unos pocos minutos, un cuadro de conjunto de la acción social ni, aún menos, de establecer respecto de ella el balance de una evolución referida a los tres últimos decenios, aún cuando este balance fuese limitado. Solamente quisiera retomar a propósito de ella la cuestión principal que surgía en torno a la dinámica de las solidaridades que evocábamos hace un mo-

mento: ¿cómo, a través de las diferentes formas de la acción social que se han desarrollado durante estos decenios, se ha realizado el reparto, o en su caso el equilibrio, entre las formas más codificadas, institucionales y profesionalizadas (no me atrevería a decir las más mecanizadas) de esta acción y las formas más libres y más informales (si puede permitirme este acercamiento) o incluso las más convivenciales o asociativas? Más brevemente, retomando una vez más la expresión de Pierre Rosenvallon: ¿cómo se ha realizado el reparto entre las que surgen del proceso de socialización y que proceden desde arriba y las que surgen a consecuencia de esos procesos transversales u horizontales considerados como esenciales para reinsertar la solidaridad en la sociedad?

Crecimiento.

En primer lugar haría falta detenerse ampliamente en los aspectos cuantitativos de esta evolución. Puesto que estos dan testimonio de un cambio tal, en apenas dos decenios, que se capta mal cómo habrían podido evitar tener una considerable influencia en el plano cualitativo. Para no abusar de las cifras, recordaré únicamente que de ser unos veinte mil a mediados de los años 50, los trabajadores sociales han sobrepasado los treinta y cinco mil hacia finales de los años 60, franqueando los cien mil en 1978, lo que significa que su número se ha quintuplicado en veinte años y se triplicado en poco más de diez. En menos de quince años, el número de camas destinadas a la atención de la infancia inadaptada pasaba de 70.000 en el año 1963 a 170.000 en el año 1977, siendo más de 200.000 los asalariados que hoy están empleados en el sector.

el sector. Pero, por sí mismos, los efectivos no pueden dar cuenta de esta evolución. Sería preciso evocar también los cambios de dimensión que se han registrado a nivel de las estructuras de campo. El creciente dominio de una especie de racionalidad económica (a menos que no se haya tratado más que de una moda o de una ideología) pretendía que, en nombre de un mejor rendimiento y de las economías de escala, era preciso orientarse hacia las "grandes" unidades. Cualquiera que sea la pertinencia de este cálculo, su repercusión sobre las formas de organización y los sistemas de relación en el seno de estas estructuras no dejó de producirse. Por último, como corolario inevitable, este crecimiento se traducía en unidades monetarias y en porcentajes del P.I.B., conduciéndonos en 1973 a un gasto, únicamente en el capítulo de la acción social, del orden de la cuarentena de miles de millones de francos bien pesados, lo que no ocurrió sin entrañar un cambio de óptica y de práctica cada vez más característico por parte de los poderes públicos.

Enseguida se percibirá que una buena parte de este crecimiento se ha efectuado en el seno de los organismos de derecho privado y con fines no lucrativos que, en su mayor parte, eran asociaciones. Pero, dentro de un momento, veremos que el status jurídico de estos organismos no es necesariamente significativo de su grado de autonomía y de los tipos de solidaridad que se desarrollaban en su interior. Además, el número de trabajadores sociales directamente dependientes de las administraciones y de los establecimientos de derecho público experimentaba también una sensible progresión, sobre todo en lo concerniente a los Asistentes de Servicio Social, siendo orientadas

las Direcciones Departamentales de Asuntos Sanitarios y sociales hacia un encuadramiento, cada vez más estricto del trabajo social de su circunscripción.

Un encuadramiento cada vez más fuerte y rígido.

Pero este encuadramiento va mucho más allá. Ha llegado el momento de evocar un proceso de institucionalización que, por su amplitud y su profundidad, ha entrañado una transformación cualitativa de la acción social, de la que no creo que hayamos tomado plenamente conciencia. Lejos de mí la idea de que su origen se remonta únicamente a los esfuerzos desplegados por los poderes públicos. Asimismo, no comulgo con la idea de que estos esfuerzos estuviesen desprovistos de toda legitimidad. Este proceso, ambivalente por naturaleza, descansa sobre un cierto número de pilares que nunca pensaría en rechazar. El crecimiento del que hablaba hace un instante (que respondía a necesidades escandalosas que, por otra parte, no han desaparecido) nunca habría sido posible sin las aportaciones y el apoyo de la colectividad nacional ni sin que una función reguladora de coordinación, de planificación y de control hubiese sido asegurada por los poderes públicos. No obstante, queda por preguntarse sobre si no se han excedido en el control y, sobre todo, si lo han efectuado correctamente. En efecto, la avalancha de textos que ha traído consigo la codificación de la acción social y del trabajo social, en un grado jamás igualado, les ha sometido a menudo a normas y moldes que eran más propicios para una mecanización y una burocratización de su funcionamiento que para esa vida relacional basada en la reciprocidad y en los intercambios interper-

sonales que corresponde a su vocación profunda. Tras las clasificaciones y las normas técnicas que sacrificaban abusivamente las especializaciones, tras los procedimientos de orientación y de encasillamiento que comprometían autoritariamente a los individuos en trámites de los que difícilmente saldrían, llegaron las normas financieras dictadas desde la cúspide de las oficinas parisinas que había que aplicar de una manera progresivamente más ciega y uniforme; el récord de ceguera y de rigidez se batió, probablemente, en 1982, considerado, sin embargo, como el año del cambio. Así se instalaba cada vez más una lógica institucional que procedía de una ideología del orden y del control de las finanzas públicas, es decir, una racionalidad gestora cuya concordancia con lo que se podría denominar como racionalidad de la comunicación, esencial para una acción social digna de ese nombre, está lejos de establecerse por adelantado.

Una codificación cada vez mayor de los modos de funcionamiento.

Pero este proceso de institucionalización está lejos de ser únicamente imputable a los poderes públicos. Producido en parte por "el fuera", también lo ha sido por el "dentro", es decir, en el seno de las estructuras de campo y por iniciativa de los actores que estaban implicados en ello.

Quiero hablar aquí del esfuerzo de codificación interno destinado a regular las relaciones de funciones y de poder o a definir, en términos de derecho, los estatutos y las remuneraciones. Pensamos aquí en el volumen de los textos producidos en el curso de los últimos decenios: reglamentos de diverso tipo, acuerdos

convencionales, etc. E incluso ahí, ¿quién se atrevería a negar la legitimidad y la necesidad de un esfuerzo tal? Pero ¿quién podría estar satisfecho de ello?

Quizá convendría interrogarse sobre los modelos que han inspirado estos códigos así como sobre las prácticas que los han acompañado: modelos de organización por una parte, modelos de comportamiento por otra. Y preguntarse especialmente sobre qué parte han tenido en ello los modelos provenientes bien de las empresas comerciales bien de las administraciones públicas, dicho de otro modo, cómo ha jugado el efecto de imitación. En efecto, no se puede impedir que se subraye que, muy a menudo, encontramos en las estructuras de la acción social, con algunos matices, la misma división del trabajo, el mismo sistema piramidal y jerarquizado de poder, el mismo estado de relaciones sociales, los mismos rituales en los conflictos y en las negociaciones entre empleadores y asalariados, que en las empresas del sector de la economía mercantil o del sector de la economía pública.

Ciertamente, era inevitable un cierto alineamiento con estos modelos: por muchas razones, las estructuras de acción social son estructuras de trabajo como los demás. Y no apreciamos a qué santo podrían eliminar las reglas del juego que debemos considerar como legítimas y necesarias para todas las formas de trabajo. Pero, una vez más, los riesgos de la mecanización, de la parcelización y de ritualización no parecen ser objeto de mucha atención ni de precauciones.

Para la administración, para la mayor parte de los responsables sindicales, para un buen número de asociaciones que

cada vez menos se presentaban como tales y cada vez más, si no de manera exclusiva, como gestores y empleadores, la preocupación por las semejanzas, cuando no por un simple alineamiento, parecía ganar claramente la partida a la preocupación por las diferencias. "Actuar y vivir de manera diferente", contrariamente a lo que hoy sucede, no figuraba apenas en el programa de las preocupaciones expuestas.

Una profesionalización cada vez más consolidada.

Acabamos de evocar un proceso tan necesario pero tan ambivalente como los precedentes: quiero hablar de la profesionalización con sus dos aspectos indisociables: 1º la aparición de profesiones consolidadas cuya definición, acceso y desarrollo eran objeto de una codificación cada vez más elaborada y la emergencia en su interior de organizaciones profesionales cada vez más alineadas en torno al contenido y al buen uso de estos códigos y, 2º la acentuación del valor concedido a la competencia en el ejercicio de la actividad profesional; de donde surge la importancia concedida a un "corpus" de saber, saber-hacer, saber-ser, que comporta también potentes factores de institucionalización, aunque sólo fuese a través de un lenguaje y todo un conjunto de formas de pensar y de actuar más o menos predeterminadas y codificadas.

Sería grave subestimar la justificación y los aspectos positivos de estos dos procesos. Sospechar de su legitimidad, como se ha hecho demasiado a menudo, me parece no sólo poco realista sino verdaderamente inaceptable. Pero, ¿se debe silenciar, por tanto, sus efectos perversos? Practicar una censura de este tipo

(realmente este es el término adecuado para calificar ciertas actitudes) ¿no tendría consecuencias igualmente graves?

Citemos a título indicativo los excesos de especialización y de rigidez que han presidido la determinación de las ramificaciones profesionales. Estos excesos han sido denunciados a menudo aunque no se haya intentado nada serio para ponerles remedio. Pasemos también sobre las diversas y sutiles manifestaciones de un corporativismo exacerbado por las dificultades experimentadas por el trabajo social para hacerse reconocer y para reconocerse a sí mismo.

Más delicado es, con toda seguridad, el desciframiento de los efectos perversos que pueden acompañar el advenimiento de una cultura más tecnificada. Y, sin embargo, ¿cómo podríamos ignorar la distancia y la diferencia que introduce, en el mejor de los casos, en relación a la cultura que preside la vida cotidiana de la mayoría? En ese caso, para significar la condición de una mejor comprensión de las situaciones, ¿cómo podría ser exonerada del riesgo, a poco que cristalice y se cierre, de convertirse en un factor de opacidad y de incomunicación? Y, ¿podrá superarse este riesgo si no reconozco el carácter frágil y provisional del saber que se ostenta y sobre todo si no se discierne la parte ideológica que tiene? Pues la práctica tiende entonces a convertirse en una proyección de dirección única de una teoría más o menos esclerotizada en un sistema, encontrando cada vez mayor dificultad en encontrar su camino entre los tabúes que encuentra el movimiento de sentido inverso que surge de la experiencia.

En resumen, un “saber” instituido, si es que no está sacralizado, se convertiría en este caso en cada vez más impermeable al conocimiento práctico y en generador de relaciones verticales entre el que sabe y el que no sabe. Y, simultáneamente, la competencia correría el riesgo de convertirse en la justificación del poder. Añadamos, finalmente, que entre esta ideología tecnicista y la ideología gestora ya mencionada el espacio se cruza rápidamente. Entonces se cumplirían todas las condiciones para que la acción social se cierre en un sistema en el que el instrumento suplantaría a los objetivos y donde se registraría esa caída de los fines que Michel Crozier considera como una de las leyes del rumbo de las organizaciones burocráticas.

Un proceso de amurallamiento débilmente combatido.

Las instituciones encerradas en el triángulo del social-corporativismo, de la social-tecnocracia y de la social-burocra-cia tendrán todas las oportunidades de sustituir bajo formas más modernistas, pero como mínimo tan discutibles, a las instituciones de tipo tradicional, prolongando, caso de no agravarlo, su carácter asistencial y segregacionista. No es, en efecto, el recurso a nuevas tecnologías lo que hace desaparecer como por encanto el riesgo de seguir siendo el taller de reparaciones de la sociedad y de contribuir al mantenimiento del enclave en que este taller se encuentra relegado.

Sin lugar a dudas, este riesgo ha sido denunciado desde hace algunos años como nunca antes lo había sido, pero ¿ha sido conjurado por ello? En efecto, las instituciones de acción social están lejos de asumir la plena responsabilidad de esa

situación. Si los esfuerzos realizados para unir más efectivamente su acción a la de las instancias de las que dependen las políticas de empleo, de recursos, de vivienda o de educación han obtenido tan mediocres resultados, las causas están tanto, si no más, del lado de estas instancias como del suyo propio. Y con mayor amplitud todavía, es al nivel del conjunto del sistema económico, social y político y de los modelos de desarrollo que segrega que hay que buscarlas.

Pero ¿debemos limitarnos por eso al proceso de estas estructuras e ignorar los factores endógenos que tienden a invertir las instituciones de acción social, o como mínimo a limitar peligrosamente sus capacidades de comunicación y de intercambio con su medio? ¿No es preciso interrogarse sobre lo que obstaculiza en ellas su enraizamiento en el tejido social, en especial su utilización por los interesados y por las fuerzas vivas de la población? ¿O sobre aquello que en ellas hay de amenazador o deteriorante para la vida relacional que, sin embargo, tiene como objetivo promocionar? En resumen, ¿aún no ha sonado la hora de preguntarse, cuándo se habla tanto de cambio, lo que este término puede significar realmente para la acción social?

¿Se tratará de prolongar y, quizá, acentuar las fuertes tendencias del período de importante crecimiento que acabamos de conocer y en el que la institucionalización de la acción social se ha desarrollado en los cimientos de una sociedad tecno-burocratizada de consumo, cada vez más apoyada y controlada por la intervención providencial de un Estado liberal-dirigista? ¿O de las que, subordinando el progreso cuantitativo al cualitativo, intentaron promover, en el seno de las ins-

tituciones de acción social y en sus relaciones con el mundo exterior, el desarrollo de esas comunicaciones y relaciones transversales que corresponden a las exigencias de una verdadera solidaridad? Lo que implica a todos los niveles, desde el cotidiano al de las instancias administrativas y políticas, un cambio de orientación cuya importancia no debe ser minimizada.

Las tentativas de actuar de modo diferente.

Por otra parte, los intentos por llevar a cabo este segundo tipo de cambio, a decir verdad el único que puede justificar esta denominación, están lejos de ser despreciables. La realidad que tenemos ante nosotros merecería, en efecto, más matices de los que podemos aportar a nuestra exposición, pues las fuertes tendencias que acabamos de apuntar no se han manifestado con la misma fuerza en todas partes. En bastantes casos, en el marco de nuevas experiencias, una contracorriente innovadora ha balizado el camino de la alternativa, anticipándose a lo que podría ser la acción social de mañana.

“Actuar y vivir de manera diferente” representa la intención manifestada. La hemos visto manifestarse tanto en el sector de la Salud como en el de la Acción Social y médico-social. Resulta muy difícil establecer la nomenclatura de sus iniciativas pues lo específico de estas últimas es situarse fuera de la norma y, en consecuencia, tener nombres que nada tienen de control: colectivos, lugares de vida, puertas abiertas, S.O.S., empresas alternativas, estructuras intermediarias, etc. Aquí la acción busca separarse deliberadamente del modelo dominante.

Quiere ser más flexible y más abierta, es decir, más articulada con los lugares y las instancias de las que depende de ordinario la suerte de todos y de cada uno: estructuras de formación y de producción, organismos de ocio y de vivienda, etc. Por tanto y simultáneamente, más insertada y más autónoma, más participativa y menos tutelar.

En esta investigación, el trabajo de los profesionales tiende a insertarse en un sistema en el que los recursos de la convivencialidad, del militantismo y, muy a menudo, las capacidades de autogestión de los usuarios son ampliamente solicitadas. Un proyecto de creación colectiva se hace o vuelve a hacerse el polo movilizador de los deseos y energías, resistiendo de paso el funcionamiento del aparato, con sus reglas de juego, a un nivel más instrumental. Por esa razón surgen las exigencias de una solidaridad más activa y más horizontal, de una vida asociativa más auténtica, de un tipo de compromiso más marcado por el voluntariado.

Lejos de marginar a los no-profesionales, un tipo de acción como éste convierte su contribución y su capacidad para organizarse en un signo de éxito. Y el trabajo social tiende a tomar una coloración más militante sin por eso prescindir de su competencia profesional. Quizá no sea exagerado decir que todo sucede como si la relación entre acción voluntaria y trabajo social se invirtiera, convirtiéndose el voluntariado en la norma genérica incluso para los profesionales y para el trabajo social, intentando tomar o retomar sus distancias si no con la noción misma de trabajo al menos con la imagen que de él da el régimen de trabajo asalariado. Al mismo tiempo, el modo de relación con los poderes públicos se hace menos tute-

lar y más contractual, apoyándose mucho más en el conocimiento y la confianza recíprocas, en cuyo caso la evaluación de la acción no puede efectuarse de acuerdo con la batería de normas y ratios habitualmente utilizada. En resumen, el movimiento tiende a invertir y a conformar la estructura; entonces la génesis de la institución procede, en lo esencial, de las fuerzas que actúan "desde dentro" a partir de la idea de acción que les anima.

Pero cualquiera que pueda ser la vitalidad de ese movimiento, en modo alguno se le puede considerar exento de riesgos y de consecuencias negativas. Más aún, nos podemos interrogar sobre sus límites, en especial cuando se está en presencia de situaciones y necesidades que requieren importantes medios técnicos y financieros, y tanto más importantes cuanto más dependientes sean las personas. Algunos dirán: estos límites dependen de la fuerza del movimiento y del aliento que le impulsa. Sin duda tendrán razón, pero no habrán resuelto, sin embargo, el problema de los límites. En cualquier caso, hemos visto aparecer aquí otra cara de la solidaridad. Y probablemente la que mejor cuadra a la acción social.

3. Una nueva política de acción social.

Tras esta constatación en la que hemos sacado a flote continuamente ambivalencias y contradicciones, aparece con bastante claridad, así lo creo, que no existe un tipo ideal que proponer a la solidaridad o a la acción social. Nos vemos inevitablemente confrontados a conjugar y a conciliar formas diferentes, esforzándonos por conseguir que se com-

plementen y valoren mutuamente, en vez de combatirse y anularse entre sí.

Reinsertar la acción social en la sociedad.

En otros términos, estamos confrontados a la necesidad de inventar modos de regulación y de coordinación que nos permitan tener en cuenta mejor las posibilidades y los límites de cada una de ellas. Un nuevo dato que debería aumentar las posibilidades de iniciativa, de experimentación, de acciones colectivas voluntarias, lo que significa una ampliación de las libertades civiles y un buen frenazo a la expansión burocrática del Estado de Bienestar. Un nuevo dato que debería permitir la expresión de solidaridades negociadas y no padecidas, vividas más libre y espontáneamente, lo que supone, por una parte, un mejor reconocimiento de la autonomía de las personas y, por otra, un esfuerzo más deliberado para realizar la comunicación y la coordinación de todas las partes concernidas.

En resumen, un nuevo dato en el que se plasmarían mejor la oferta y la demanda de servicios o, incluso algo más fundamental, las necesidades y las respuestas a las mismas, calibrando mejor que hasta ahora la amplitud de las desigualdades y de los desequilibrios que afectan al conjunto de nuestro sistema de prestaciones y de acción social.

Aquí sería preciso evocar ampliamente todo un conjunto de carencias y de insuficiencias a las que hacer frente: en primer lugar, a lo que se podría denominar como las dificultades normales y corrientes de la vida, desde la guarda de los niños hasta los cuidados de ayuda a domicilio y, a continuación, a los problemas de los que, al acumular las mayores diferen-

cias y los medios de defensa más débiles, están permanentemente expuestos a las reacciones de rechazo y exclusión social: jóvenes con dificultades, mujeres solas cargadas de niños, poblaciones del llamado "cuarto mundo", disminuidos ante los que se cierra la escuela y el mundo del trabajo, extranjeros, ex-presos, etc. La lista es larga en un tiempo en el que las situaciones de precariedad no dejan de acrecentarse y de diversificarse. Por último, a las necesidades de todos los que por razón de la edad, de la enfermedad o de accidente, conocen situaciones de dependencia sin que por ello sean competencia de un sistema de cuidados similar al del medio hospitalario.

Constaríamos entonces que nuestro aparato institucionalizado y tecnicista de acción social ha marginado tremendamente lo que podríamos denominar como situaciones de fragilidad social y de incurabilidad y que ha comportado grandes debilidades a nivel de las acciones de carácter promocional y preventivo. Oscilando permanentemente entre lo demasiado pesado y lo más ligero, su gama de medios conoce en la actualidad importantes carencias, en primer lugar, a nivel de todos los escalones primarios de intervención (es decir, el domiciliario y su propio entorno); a continuación a nivel de las estructuras capaces de constituir auténticos hogares, ampliamente abiertos al exterior y ofreciendo un albergue temporal o duradero, acompañado por una dosis suficiente de ayudas y cuidados. De paso se puede notar que se trata, por consiguiente, de las formas de acción que mejor pueden integrarse en el medio natural y movilizar las solidaridades más conviviales.

Parece, por tanto, que para avanzar en la buena dirección, la acción social tendrá que emplearse para colmar estas carencias. Para conseguirlo deberá cuidarse lo más posible de las fórmulas esteotipadas, que están demasiado aprisionadas por normas y clasificaciones que generan la torpeza y la inadaptación. Pues, «no sólo los mismos handicaps, tal y como lo declaramos en un informe para el VIII Plan (Informe del Grupo Action Sociale para la Comisión de Protección Social y de la Familia, publicado por la *Documentation Française*), pasan sin orden ni concierto de lo más simple a lo más grave, de lo temporal a lo definitivo, sino que el apoyo que puede prestar al entorno varía según los recursos, los lugares y los momentos.» Por esa misma razón, inscribir la acción social en moldes demasiado rígidos significa tener en muy poco las capacidades de ayuda mutua y de autoayuda y exponer al propio servicio a los riesgos de inadaptación y de un coste excesivo.

Henos aquí en presencia de la condición más esencial para permitir esta reinsertión de la solidaridad y de la acción social en la sociedad: no se trata sólo de modular mejor la intervención de los servicios en función de las situaciones y de las necesidades, sino también de posibilitar que sus aportaciones puedan articularse con las de las familias, con los vecindarios, con las otras instituciones, sin olvidar las de los propios interesados. En resumen, y no temo repetirlo, se trata de asociar la ayuda, la ayuda mutua y la autoayuda para que se revaloricen y se complementen mutuamente.

Tener modos de regulación más transversales y horizontales.

Pero una simbiosis como ésta no parece que tenga oportunidades para realizarse salvo si se produce permanentemente un verdadero trabajo de toma de conciencia y de animación a un nivel suficientemente próximo de las necesidades y con una perspectiva ampliada a los problemas de la vida social. Se trata, en consecuencia, de asociar a los actores y a los usuarios concernidos y a las fuerzas vivas de la población local en la elaboración de políticas de desarrollo social. Lo que nos sitúa en un esquema completamente diferente de aquel en que unos despachos definen a golpe de normas y de índices un programa de acción que logrará la felicidad del pueblo.

Al mismo tiempo, se nos remite a los modos de regulación que, sin abandono del recurso siempre necesario a la regla y a la norma mínimas, deben hacer un uso más moderado de ellas y apelar, por el contrario, de manera mucho más importante a la concertación y al contrato. De lo que se trata, también aquí, es de entrar en una orientación que revalorice las relaciones de tipo horizontal y transversal, orientación que supone un diálogo social más auténtico y más pleno que al que estamos habituados, lo que asimismo reclama informaciones y evaluaciones más numerosas y más rigurosas que las que por lo general tenemos. Pues una concertación que no se apoye en el conocimiento de los hechos corre el riesgo de encontrarse pronto en un callejón sin salida, al apoyarse únicamente en el vacío.

Esta preocupación por "regular de modo diferente" se convierte hoy día en un *leitmotiv* que encontramos en un con-

siderable número de informes y en las manifestaciones de la mayor parte de los que tienen que vérselas con problemas de programación y de planificación social. En todas partes se busca privilegiar la dimensión local de los problemas de hábitat, de medio ambiente, cultural, educación y, desde luego, de salud y de acción social. A lo que se añade casi siempre la voluntad de priorizar las zonas más desfavorecidas.

En definitiva, haciéndose más conscientes de sus propios límites y de los inconvenientes de las acciones yuxtapuestas y cerradas, todos afirman que es más conveniente asumir la dimensión horizontal y transversal de las estrategias a desarrollar.

Pero, entre este discurso y las perspectivas de unos y de otros, la distancia sigue siendo considerable cuando no se amplía. Basta para darse cuenta de ello con remitirse a la manera con que han sido concebidas y realizadas estos últimos años las distintas sectorializaciones en el terreno sanitario y social. Aquí apenas se ha sobrepasado el estadio del tratamiento de expedientes bajo un enfoque esencialmente administrativo para decidir bien la creación de equipamientos, bien la toma en consideración de casos individuales. Por otra parte, hemos asistido a la puesta en pie de sistemas en los que los profesionales funcionan prácticamente en circuito cerrado, circuito cerrado del trabajo social de circunscripción, circuito cerrado del servicio social unificado para la infancia bajo la férula de un funcionario con competencias, circuito cerrado de la sectorialización psiquiátrica con su anclaje hospitalario y su refuerzo del poder médico.

En cuanto a los intentos de contractualización, habría mucho que decir, subrayando en especial que el método consistente en imponer un contrato enteramente redactado por adelantado -o se toma o se deja- frente al cual una de las partes no tiene otra opción que someterse o renunciar, quizá no sea el fin del fin del espíritu contractual. En este mismo sentido, mucho habría que decir sobre los modos de financiación y de tarifación que, lejos de acercarse a este espíritu, no hacen sino alejarse de él volviendo cada vez más al sistema del sobre global por no hablar de la subvención, unilateralmente decidida y que, igualmente, "se toma o se deja". Por lo tanto, estamos asistiendo aquí a un cambio bastante radical y, más aún, a un cambio que exige que comencemos por subir la pendiente por la que no hemos dejado de deslizarnos desde hace varios años y aún nos deslizamos.

Unos agentes y unos organismos más autónomos y motivados con relaciones más asociativas.

Pero quizá aún no hemos evocado las condiciones más decisivas para no continuar descendiendo por esa pendiente resbaladiza. Una acción social que quiere estar mejor insertada en el tejido social, deberá poder asumir las exigencias elementales de una vida relacional basada en la reciprocidad. Eso supone, ciertamente, agentes y organizaciones competentes y técnicamente preparados. Pero eso implica también agentes y organismos suficientemente autónomos y motivados como para que sus proyectos individuales puedan articularse en proyectos colectivos.

Esto me lleva a decir de modo rotundo que la integración de los trabajado-

res sociales en aparatos administrativos fuertemente jerarquizados y, lo que es más importante, modelados por principios de acuerdo con los cuales cada agente debe ser considerado como intercambiable a la hora de tratar con un público antes que con personas, me parece estar en contradicción con la razón de ser del trabajo social. No digo, sin embargo, que estos agentes no tengan que ejercer una función de servicio público. Simplemente digo que los modelos de servicios públicos de que disponemos no han sido concebidos para misiones de este género, es decir, para acciones personalizadas que se sitúan en un campo que responde esencialmente al de la vida relacional. No se ve cómo se puede acrecentar y no sólo proteger la autonomía de las personas cuando uno no dispone por sí mismo de la autonomía suficiente. Lo que nos remite evidentemente al *status* de los organismos de acción social y a la calidad de las relaciones que se despliegan en ella. También aquí los imperativos básicos son: autonomía y asociacionismo, flexibilidad y apertura, esto es, lo contrario de una solidaridad mecánica.

Se aprecia mal cómo podrían ser cumplidas estas condiciones sin que el status jurídico de estos organismos no recurra ampliamente a los medios del derecho civil, es decir, al derecho que regula las relaciones libremente definidas en el seno de la sociedad civil entre los individuos y los grupos. No sostengo que nuestro derecho haya agotado todas las formas posibles para definir tales estatutos. Solamente digo que, para el conjunto de las funciones colectivas que ponen seriamente en juego la vida personal y privada de sus usuarios, sería grave que el status de los organismos de campo se

mueva en el terreno del derecho público, marco por excelencia de las relaciones verticales y de la regla general y abstracta. En efecto, no se puede atribuir a un fallo del Estado ni a un accidente histórico el hecho de que, en el marco de estas funciones colectivas, en especial el de la acción social, sean organizaciones pertenecientes a lo que hoy se denomina como sector terciario las que ocupen un mayor espacio. Aludo aquí a las asociaciones o a los organismos que, histórica y sociológicamente, mantienen estrechos lazos de parentesco con ellas. Pues la razón de esta preponderancia podría ser de un orden diferente y no depender únicamente de una causa accidental; permitir el desarrollo de estos espacios intermedios de composición social de los que habla Pierre Rosanvallon.

Pero un estatuto jurídico no es más que una forma que ofrece posibilidades. Aún hace falta que sean aprovechadas y que la vida que se materialice en esta forma corresponda al proyecto que motiva su creación. No obstante, hemos podido constatar que este no es siempre el caso. No es el número de asociaciones presentes en la escena de la acción social lo que puede proporcionar la medida del asociacionismo que allí existe. Sería necesario extenderse ampliamente acerca de las exigencias de una verdadera vida asociativa que estaría constituida por relaciones multipolares entre agentes que participan según grados y modos diversos en el poder establecido. En lugar de estas estructuras esclerotizadas en las que se atrincheran fuerzas ya constituidas, agotándose en relaciones duales que degeneran demasiado a menudo en conflictos sin salida. Pienso en particular en el cuadrilátero usuarios, militantes, perso-

nal, padres o miembros de la colectividad y, a través de ello, en la mezcla voluntariado-profesionalismo que reclama un cambio profundo de las mentalidades y de los modos de organización.

Nuevas fuentes de energía y calor.

Lo que nos lleva, para terminar, al problema más esencial que se plantea a todos los niveles de responsabilidad en los que se juega el porvenir de la política y la acción sociales, quiera hablar de la ética que les anima. A lo largo de esta reflexión no hemos dejado de evocar este declive o esta ocultación de los fines que les amenaza. Esta amenaza está verdaderamente omnipresente en las sociedades tecnificadas en las que la racionalidad de los medios tiende a sustituir la racionalidad de los fines, es decir, a funcionar por sí misma. Lo que se convierte en el colmo de la irracionalidad.

Quizá deberíamos decir al mismo tiempo que la solidaridad, igualmente, no encuentra su fin en sí misma. Entre todas las formas que puede revestir, ninguna que pueda evitar, según los sujetos y los contextos, tomar significados diferentes o incluso contradictorios. Que sean enriquecedoras para unos no excluye que sean empobrecedoras para otros. Sucesiva o simultáneamente generosas y egoístas, pacíficas o belicosas, habitadas por movimientos "a favor" y por movimientos "en contra", inevitablemente son portadoras de pulsiones de vida y de muerte. Lo que quiere decir, a fin de cuentas, que ni la tecnicidad ni la solidaridad, por indispensables que sean, pueden ser los valores supremos de la política y la acción sociales.

¿Entonces? ¿A qué fuente de calor y de energía han de aproximarse esta política

y esta acción para superar esta crisis de los fines en que se debate y para luchar contra el frío que les amenaza? Apenas se percibe otra cosa que lo que permite valorarse mutuamente con la presencia de otros y la de uno mismo, es decir, al vínculo social que supone simultáneamente nuestras diferencias y nuestras solidaridades. Esta fuente se llama, para algunos, fraternidad y, para otros, caridad en su sentido originario de amor. Grandes y viejas palabras ciertamente, pero ¿hay otras para designar lo que puede dar a nuestra sociedad la densidad que le falta y a la acción social el aliento que tanto necesita?