

La Realidad Comunitaria de la Política Social: desafíos teóricos y metodológicos para el Trabajo Social

Sergio Fernández Riquelme

Trabajador Social, profesor ayudante de Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad de Murcia

Resumen

Este artículo recoge los principales debates sobre el impacto de las nuevas realidades comunitarias en la renovación teórica de la Política social en Europa, y en especial del Trabajo social, ante los retos que plantea la nueva cuestión social en el siglo XXI: “el desarrollo humano sostenible”.

Palabras Claves

Política social, Protección social, Estado del Bienestar, Trabajo social.

1.- Introducción. La dimensión comunitaria de la política social

Desde el siglo XIX, “Individuo” y “Estado” han ido configurando, en su itinerario histórico, la teorización e institucionalización de la Política Social en Europa, así como en el desarrollo de buena parte de los Servicios sociales. Pero a inicios del siglo XXI la emergencia de los movimientos sociales transnacionales y la descentralización administrativa de los viejos Estados-nación está contribuyendo, de manera decisiva, en la redefinición contemporánea de las bases teóricas e institucionales de la Administración social europea¹. Mundialización y regionalización son las dos caras de una transformación que sitúa a la “comunidad”, dentro de un más amplio fenómeno de análisis del papel de las “organizaciones”, en el centro del debate político-social², y que afecta en grado sumo a la práctica del trabajo social (especialmente por el impacto más local de los fenómenos migratorios, de las políticas medioambientales, de los programas europeos o de las nuevas formas de comunicación social).

Por ello resulta de enorme actualidad el análisis hecho por García Pelayo: “si el Estado social significa un proceso de estructuración de la sociedad por el Estado (correlativo a un proceso constante de estructuración del Estado por la sociedad), hay que preguntarse sobre los valores y fines que lo orientan”³. El papel de la Unión europea y sus políticas supranacionales, las mentalidades sociales surgidas de la globalización y las nuevas tecnologías (en especial la llamada “sociedad dividida”⁴), las nuevas formas de pobreza y exclusión social producto de persistentes desajustes del mercado, las amenazas medioambientales crecientes, o las tendencias individualistas marcadas por la publicidad y el consumo, muestran el nuevo horizonte histórico al que se aboca el pensamiento político-social: el desarrollo humano sostenible como la “cuestión social” del siglo XXI⁵. Una cuestión que proyecta el pensamiento político-social más allá de las fronteras del Estado-nación europeo, entre un Mercado globalizado y un Estado social descentralizado, y donde las comunidades naturales y democráticas parecen asumir nuevas funciones y nuevos derechos⁶.

Los orígenes de la Política social europea nos remiten a la combinación de factores económicos políticos y psicológicos propios del siglo XIX, resultantes de la industrialización, el progreso de la democracia en el seno de los Estados centralizados y la creciente conciencia sobre los derechos políticos y sociales. Patrick de Laubier definía a esta primigenia Política social como “el conjunto de medidas para elevar el nivel de vida de una nación, o cambiar las condiciones de vida material y cultural de la mayoría conforme a una conciencia progresiva de derechos sociales, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado”. Esta definición cubría para De Laubier “un dominio que se sitúa entre lo económico y lo político como medio de conservación o reforzamiento del poder el Estado”⁷. Así nació la Política Social como una mediación, histórica y epistemológica, entre economía (el bien-estar) y la política (el bien-común), realizada, como señala Jeró-

.....

1 D’Atena, 2007.

2 Arias Maldonado, 2008: 11-12.

3 Reconstruido históricamente por García Pelayo como “un intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y pos-industrial con sus nuevos y complejos problemas”, una transición del la vieja democracia liberal del Estado liberal burgués del siglo XIX a la nueva democracia social surgida del industrialismo” (García Pelayo, 1991).

4 Interpretación sociológica desarrollada por Tezanos (2001: 25-27).

5 A mitad de camino entre la ciencia económica y la ciencia social, sobre esta teoría del “desarrollo humano sostenible” podemos distinguir, de un lado, la “economía del desarrollo”, centrada en la optimización de recursos y la cooperación internacional, e impulsada por Paul N. Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Albert O. Hirschman, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal o Raúl Prebisch; y de otro, “la teoría del desarrollo humano”, concebida a nivel teórico por Amartya Sen, Paul Streeten o Martha Nussbaum, acogida en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y marcada por el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

6 Badía, 2009: 13-40.

7 De Laubier, 1984: 8-9.

nimo Molina, siempre jurídicamente, y que en primer término se concretó bajo la llamada “cuestión social” obrera⁸.

Pero a inicios del siglo XXI, la “cuestión social” ha cambiado, significativamente, de rumbo. El modelo interpretativo situado en el “hecho industrial”, con trabajo y capital como protagonistas, parece insuficiente para determinar, como paradigma heurístico, los nuevos conflictos que la globalización de ideas y la revolución tecnológica conlleva en la transformación de las formas individuales y colectivas de existencia, de los “espacios vitales”; asimismo, las manifestaciones de la “menesterosidad social” actual, persistentes o emergentes, impelen a nuevas formas de actuación político-social⁹. Por ello, De Laubier mostraba como toda Política social, realizada en el pasado o proyectada en el futuro, “dependía y depende de una voluntad política y de una situación económica”; de ellas surgen sus creaciones, se determina su posibilidad, pero también surgen sus contradicciones. La *solidaridad social*, institución mediadora por excelencia del corporativismo, resultaba del grado de intervención social de la *forma política estatal* y el grado de respuesta de la *forma socioeconómica* profesional. Voluntariamente aceptada o coactivamente impuesta, esta solidaridad fue determinada, en última instancia por un Estado que legitimaba la Política social; mientras, los sindicatos y colectivos profesionales aspiraban a influir decisivamente en el desarrollo de la Política social de manera corporativa (profesional), como elemento mediador entre el gobierno (elemento político) y la patronal (elemento económico)¹⁰.

El modelo finisecular del *Welfare State* es, por ello, objeto de debate en su viabilidad financiera, en sus contenidos ideológicos y en su capacidad de renovación. Desde la década de los ochenta del siglo XX se han venido sucediendo críticas y polémicas que anunciaba, de manera profética, su fin. Así O’Connor señalaba como el sistema político-económico fundado en las medidas intervencionistas del modelo keynesiano, había llegado a una situación de crítico equilibrio, y cuya manifestación más significativa era la llamada “crisis fiscal del Estado”¹¹. La privatización de gran parte de la industria pública, la entrada de la iniciativa privada en la administración, o los recortes presupuestarios estatales, eran signos inequívocos de esta crisis del modelo intervencionista del Bienestar en una época de recesión internacional. Cierta burocratización de la Administración social¹², crecientes presiones corporativas y el “recurso a los técnicos” desideologizados, incidían en la configuración de nuevas políticas sociales que debían contener, si no reducir, el gasto en la prestación de los servicios públicos para impulsar la iniciativa privada y el crecimiento económico. Tanto desde posiciones neoliberales, conservadoras o socialdemócratas, se apostó, en mayor o menor medida, en una reestructuración de los fundamentos y servicios del Estado social¹³.

Y a este debate, que supera las fronteras continentales, se ha unido el impacto de nuevas tendencias (unificación europea, revolución tecnológica, globalización, cambio climático), de situaciones conflictivas no superadas¹⁴, y de “problemas-necesidades” emergentes (inmigración, igualdad de oportunidades, cooperación y desarrollo, asociacionismo, salud y género, etc)¹⁵; fenómenos que muestran la necesidad de nuevos paradigmas e interpre-

8 Molina, 2004: 25-27.

9 Categorías clásicas sobre la “Administración social” desarrolladas por el jurista alemán Ernst Fosthoff (1975).

10 De Laubier situaba el origen teórico-doctrinal de la Política social en la crítica al “libéralisme classique”, y el histórico-fenomenológico en el impacto de la industrialización y los problemas sociales por ella generados (De Laubier, 1984: 10-12).

11 O’Connor, 1981.

12 Diana, 2009: 83-84.

13 Alaminos, 2008: 21-46.

14 Giner y Sarasa, 1997: 210.

15 Camps, 2000: 233.

taciones, e incluso de nuevos términos, para construir y enseñar la Política Social. Pero esta renovación, como señalan Giner y Sarasa, ponía en cuestión no sólo la funcionalidad del “Bienestar público”, sino la misma legitimidad del sistema político, especialmente en lo referente a la eticidad, eficiencia y representatividad de la “democracia de partidos”, en parte debido al surgimiento de nuevos imaginarios colectivos en busca de su plasmación político-social¹⁶. Ante esta realidad, las ciencias sociales deben y pueden plantear nuevas plataformas de investigación y paradigmas teóricos con los que justificar la acción social comunitaria y los derechos sociales colectivos del siglo XXI¹⁷, sobre sus tres principios político-sociales: asociación, representación y participación, así como en su misma definición, sus fines, sus medios y sus teorizaciones.

2.- Nuevos horizontes y viejas teorías en la Política Social

La definición académica de la Política social parece ser un problema para las ciencias sociales. Se suceden contenidos explicativos diversos, en función del campo propio objeto de estudio, de su origen intelectual, de sus usos ideológicos, de sus áreas de intervención (desde la educación hasta el sistema sanitario); o podemos atisbar conflictos genéricos en su génesis o gestión (derecho objetivo-derecho subjetivo, competencia del Estado-Papel de la sociedad, poder central-autonomía regional, nivel contributivo-nivel asistencial, etc.).

No obstante, podemos apuntar una serie de elementos comunes a toda noción teórica de Política social, siguiendo la definición institucional de R. M. Titmuss: “intervención pública con unos instrumentos, hacia unos objetivos y en el marco de un determinado modelo de Estado, el Estado social”¹⁸. Tesis que se enlaza con la noción histórica y epistemológica de la Política social entendida como “mediación” entre las exigencias de lo político, y lo económico, a través de una intervención social general, cuyo objeto inmediato es resolver los problemas y necesidades en función de unas determinadas metas de manera jerárquica (“sistema de valores”) y buscando la máxima racionalidad y lógica (como una ciencia social)¹⁹, en dos niveles básicos interpretación:

1. Como *Política social general* se configura, de forma general, en una “Política de la sociedad” fundada en “formas de intervención públicas en la vida social para resolver determinados problemas o cuestiones sociales”. En esta dimensión, la Política social es entendida como “la forma política del Estado social” (aunque abierta a modelos paraestatales en su gestión) en sus dos finalidades y en sus dos medios²⁰:

- a) En sentido material, el fin de Política social pretende alcanzar el Bienestar social, siendo su medio la reivindicación sobre la protección, formación, integración y seguridad social.
- b) En sentido formal, el fin de la Política social es la realización de la Justicia social, y su medio el derecho social que trata de formalizar el contenido mínimo del Bienestar

16 Mora, 2008: 66-67.

17 Salinas, 2008: 608.

18 Titmuss, 1981, pp. 121-122.

19 García Inda y Susín Beltrán señalan que “la concepción moderna de la Política social está ligada a la noción de Estado social o Estado del Bienestar, aunque establecen una distinción entre ambos modelos: a) Estado social: Estado que interviene y regula las formas espontáneas de la vida social (posee la función redistributiva ampliando sus funciones, y se encuentra en apogeo en la actualidad); b) Estado del bienestar: Estado que interviene con el objetivo prioritario de la realización de los Derechos distributivo y asistenciales ciudadanos, en crisis actual por los límites del modelo “keynesiano” (García Inda y Susín, 1998: 135-136).

20 Molina, 2004: 184-186.

social, englobando las “tres justicias clásicas”: conmutativa, distributiva y legal.

2. Como *Política social específica* aparece en una serie de “políticas sociales” orientadas a satisfacer necesidades y derechos ciudadanos, buscando materializar de manera concreta el fin general del Bienestar social. En este nivel se habla de las diferentes “políticas de servicios” que tienden a gestionar la intervención pública en la vida social, a través de distintos niveles de protección social: educación, vivienda, sanidad, mantenimiento de los ingresos trabajadores, formación para el empleo, y servicios sociales personales, mediante dos grandes modelos:

a) Estado asistencial e interventor: suministro de servicios sociales que atiendan las necesidades, administrativamente establecidas como “asistenciales”, del conjunto de la ciudadanía.

b) Sociedad del Bienestar: conjunto de programas y servicios ofrecidos por la administración pública en colaboración activa de los movimientos sociales, la iniciativa social privada o el Tercer sector, en busca de la “integración” colectiva.

Así, podemos señalar las cuatro grandes propuestas teóricas de la Política social actual, en función de su realización jurídica:

1. como “política jurídico-laboral”: concepción originaria de la Política social (*Sozial Politik*), concebida como una parte del “derecho social”, y ligada en su génesis como respuesta a la *Cuestión social* obrera; en la actualidad responde a la protección directa del trabajo asalariado y la provisión de servicios en función del nivel contributivo.

2. como “corporativismo”: teoría sobre un orden integral o funcional de la Sociedad, desarrollada sistemáticamente a partir de los años 20 del siglo XX, y fundado en el papel representativo del trabajo organizado, que a mediados del siglo pasado derivó en el fenómeno neo-corporativo (pactos socioeconómicos).

3. como “Sociología del Bienestar”: a partir de las ideas de Gösta Esping-Andersen (1980) se desarrolló una concepción sociológica ligada a la idea británica del “Welfare”, materializada en la “ciudadanía social” y los Servicios sociales universalizados.

4. como “análisis de políticas públicas”: construcción teórica fundamentada en el análisis cuantitativo de las necesidades y demandas sociales, el estudio socio-estadísticos de los recursos y de la productividad, y la evaluación de la eficiencia y de la eficacia de los servicios públicos.

Pero el uso y abuso administrativo de estos paradigmas ha revelado, para Donati, la relativa incapacidad de la Política social europea en superar la concreción normativa en su gestión, así como en producir innovaciones teóricas capaces que superen concepciones tradicionales de tipo asistencial (paternalista, institucional), o vinculadas a derechos de ciudadanía de tipo meramente individual. Frente al resto del mundo, y en particular a Norteamérica, las sociedades europeas han construido durante dos siglos un Estado social significativo y amplio, con diferencias a nivel territorial-cultural (modelo escandinavo, anglosajón, jacobino-francés, germánico, mediterráneo o soviético). Una tradición que ha asignado la Administración social en manos, casi en exclusiva, del poder estatal, limitando la intervención de la sociedad civil a sectores marginales del Tercer sector, a cauces representativos limitados en el aparato burocrático, y a medios de participación sometidos a la

voluntad de los partidos políticos²¹.

Así, en este contexto de debate y reflexión, un hecho apunta directamente hacia la renovación de estas bases teóricas, o cuando menos su actualización. La crisis fiscal e ideológica del sistema del Estado de Bienestar de naturaleza keynesiano-beveridgiana (difundido desde segunda postguerra del siglo XX), ante transformaciones internas (crisis de la sociedad industrial, mutación de la estructuración social) y externas (mundialización económica, sociedad del conocimiento), exige un replanteamiento de las pilares sobre los que se genera y difunde el pensamiento político-social²². Parece llegar la hora del tránsito del “Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar”; la eclosión de las formas de “atención en la Comunidad (*community care*), la difusión de nuevas mentalidades sociales, el impacto de la globalización de problemas y necesidades, o la tendencia a la descentralización regional de los Servicios sociales o de los nuevos movimientos asociativos, parece atestiguarlo. Y sobre todo parece indicarnos la realidad de una nueva cuestión social en el siglo XXI, de signo y naturaleza comunitaria.

3.- La Comunidad ante la nueva cuestión social del siglo XXI

El futuro de la Política social europea y del sostenimiento del “Bienestar social” puede pasar por ese retorno de una “sociedad civil” organizada en clave comunitaria, en torno a sus organizaciones fundamentales y los nuevos movimientos asociativos²³. Viejas y nuevas formas de solidaridad que llevan a repensar la intervención pública más allá de intereses neocorporativos y acciones tecnocráticas; y que explican al auge de la iniciativa social privada y de las organizaciones sociales en la producción y gestión de los “bienes sociales”²⁴.

Pero esta colaboración de esta iniciativa y estas organizaciones (nuevos movimientos sociales y viejas comunidades) debe contar con una serie de requisitos, que justifiquen y articulen la gestión de la calidad y eficiencia de las mismas como actores de la Política Social. Fantova resalta para ello la necesidad de un ECRO o *Esquema conceptual Referencial Operativo*, que delimite el lugar y papel de las organizaciones en los diferentes niveles de la realidad social (individuo, grupo, organización, institución, comunidad, sociedad), a través de tres pasos:

1. Explicación de la organización: entorno, recursos, procesos, estructura, aspectos afectivos, cognoscitivos y culturales.
2. Estudio de la evolución de la organización: participación y el liderazgo
3. Análisis de sus formas y sistemas de gestión.

Pasos que pueden explicar las formas de vinculación del funcionamiento y gestión de la organización respecto a sus formas de intervención social, unas “actividades sociales” caracterizadas por los siguientes aspectos²⁵:

1. Son realizadas de manera formal o informal, pero siempre dentro una planificación

.....

21 Donati, 2004: 10-11.

22 Gago, 2004: 14.

23 Pérez Díaz, 2000: 747-748.

24 Al respecto, Fernando Fantova considera necesario fundamentar el marco teórico en el estudio de las organizaciones sociales, señalando las fuentes generales en su gestión. Junto a fuentes diversas procedentes de otras disciplinas complementarias al Trabajo social (Sociología, Psicología social, Administración de empresas), destaca en importancia la “ciencia de la organización” (considerada por Fantova como una “ciencia social de segunda generación”) nacida de autores clásicos como Tylor, Weber o Toffler (Fantova, 2001: 21).

25 Fantova, 2001: 53-58 y 81-82.

estructurada.

2. Responden a necesidades sociales determinadas por la investigación (exploratoria, descriptiva o interpretativa).

3. Poseen el propósito de prevenir, paliar o corregir procesos de exclusión, además de impulsar procesos paralelos de inserción y participación social.

4. Su legitimidad viene dada por la acción sociedad democrática, a través de sus sistemas de Política Social (nacional, autonómico y local).

La organización, y en este caso la comunidad como símbolo y realidad solidaria, participa del papel mediador de la Política social, ante las disfunciones del Mercado (lo económico) y la crisis de la Democracia de partidos (lo político). Una “mediación político-social” emergente que sitúa al *desarrollo humano sostenible* como cuestión social primordial, y que busca en la comunidad el fundamento para la racionalización y mejora de los seis grandes sistemas de protección social que conforman el estado del Bienestar (enseñanza, sanidad, vivienda social, fomento de la ocupación, garantía de ingresos mínimos y servicios sociales personales). Pero este proceso conlleva, como atisbó Marchioni, una reformulación teórica de las categorías de la actual Política social del Bienestar y del marco conceptual que la legitima²⁶, desde las categorías de la complementariedad, y que inciden en profundizar en la necesidad de un nuevo “sistema mixto” impulsado por tres claves:

- La comunidad: a través de una nueva filosofía de la acción social (incorporando nuevos y diferentes agentes sociales, en especial a los comunitarios).

- La participación: mediante métodos alternativos de distribución de responsabilidades en la producción de servicios, en la participación pública y en la representación político-social.

- El desarrollo: por medio del análisis pormenorizado y sistemático del sistema de protección social (en la triple esfera de oportunidades, amenazas, disfunciones).

Ahora bien, este comunitario sólo posee un significado dentro de un proceso más amplio de transformación de la estructura de protección social, integrando los avances del modelo “residual” y del “institucional” de las políticas sociales en nuevo sistema “mixto”. Así, del modelo residual se puede poner en valor el papel de la familia y del propio mercado en la generación de redes alternativas de protección social; del modelo institucional, mientras, se puede subrayar la responsabilidad principal del Estado en el reconocimiento como derecho objetivo de ciertas prestaciones y derechos sociales²⁷. Con ello se puede fundamentar un “modelo mixto”, en este caso una “tercera vía” comunitaria, que revalorice el legado a la *Administración social* nacida en el viejo Continente, y sus logros institucionales en el campo de la protección y previsión social (las políticas sociales generales, y los servicios sociales específicos y universales, para cubrir las necesidades de seguridad, salud, educación y vivienda). Un regreso que incide, en el nuevo siglo, en tres aspectos no siempre valorados desde una economía reducida al mero mercantilismo y una política sometida al poder de los partidos:

1. El desarrollo humano sostenible (no sólo material).

2. El papel central de la comunidad (no sólo del individuo)

.....
26 Marchioni, 1999.

27 García Inda y Susín, 1998: 145-147.

3. La protección social fundada en las responsabilidades (no sólo en los derechos).

Estos pueden ser los elementos centrales de la Política Social del siglo XXI, que debe ser configurada como un “espacio de libertad”²⁸, donde se limita el Estado, se restringe el Mercado y se impulsa a la Comunidad; para ello se revalorizan públicamente las solidaridades sociales, la participación ciudadana y la responsabilidad social. Así se redefinen las posiciones teóricas de la Política social: paradigmas de partida, mecanismos institucionales, agentes sociales, sistemas de control y evaluación; y con ello se pretende lograr una interacción real:

a) entre el sector privado y el sector público en el desarrollo de “lo social”

b) entre las necesidades sociales y las posibilidades de gasto, al integrar en la financiación externa y en la producción interna de los “servicios sociales” a todos los miembros de la comunidad económica y política.

Movimiento sociales y Tercer sector²⁹, iniciativa social privada y descentralización local, voluntariado y asociacionismo, cooperación y desarrollo, desarrollo local y trabajo comunitario, son fenómenos que nos advierten de una “nueva era de la comunidad”, fundada en la asociación solidaria, en la representación colectiva y en la participación democrática. Una época, sociológicamente definida por el “desarrollo humano sostenible”, que redefine los principios, fines, medios y teorías de la Política social contemporánea; “mediación” que debe llevar a cabo la transición del Estado del Bienestar propio de finales del siglo XX, a un nuevo *Estado social* cuyas estructuras y valores se adapten funcionalmente a los cambios económicos, demográficos y sociales, y que aborde moralmente los retos de la nueva mediación entre la economía y la política, haciendo compatibles el capitalismo y la democracia (que para Claus Offe “debilita los motivos y razones del conflicto social”), así como crecimiento económico y gasto social.

En esta transición juegan un papel central los cuerpos sociales intermedios, al desempeñar, para De Laubier, un papel mediador clave para alcanzar la finalidad de la Política social: la “justicia social”³⁰. La tradicional mediación keynesiana entre lo político y lo económico, a través de la “institucionalización del sindicalismo” (Laski) y la acción fiscal pública, entra en crisis ante un “contexto económico de escasez” (Rawls), ante el “mito de la economía abierta” (Mishra) y ante una redefinición de la política pública³¹. La nueva “mediación” comunitaria (global y regional, general y sectorial) responde a estos retos, buscando nuevos elementos de juicio para fundamentar, sostener y legitimar la acción social, en sus logros pasados y sus retos futuros. Con ello redefine los puntos de partida del mismo Estado social, buscando, en suma, la “fórmula mágica” que permitiera conectar el crecimiento económico y la acción redistributiva, en un escenario de “desarrollo humano sostenible”.

En este sentido se incluye la propuesta de Piero Paolo Donati, que documenta como las sociedades europeas siguen inspirando las políticas sociales en un código estatal de inclu-

.....
28 Moix, 2009: 35-38.

29 Jaraiz, 2009.

30 La aparición de la Política social respondía a una combinación de factores económicos políticos y psicológicos propios del siglo XIX, resultantes de la industrialización, el progreso de la democracia en el seno de los Estados centralizados y la creciente conciencia sobre los derechos políticos y sociales. La Política social consistía en “el conjunto de medidas para elevar el nivel de vida de una nación, o cambiar las condiciones de vida material y cultural de la mayoría conforme a una conciencia progresiva de derechos sociales, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado”. Esta definición cubría “un dominio que se sitúa entre lo económico y lo político como medio de conservación o reforzamiento del poder del Estado” (De Laubier, 1984, 8-9).

31 Offe, 2000: 243-284.

sión social (que denomina *lib/lab*, o mezcla de liberalismo y laborismo, que actualmente resulta cada vez más débil y obsoleto. La Política social tradicional, base del actual Estado del Bienestar, muestra límites estructurales en sus posibilidades de innovación porque están formuladas como simples compromisos entre Estado y Mercado en pro de derechos individualizados, utilizando al sector terciario o el fenómeno comunitarista como instrumento auxiliar de resolución de conflictos. Frente a esta realidad, Donati propone el debate sobre un nuevo modelo “societario” caracterizado “el hecho de que confían la inclusión social a una ciudadanía compleja (concebida como entrelazamiento de ciudadanía estatal y ciudadanía societaria), en la cual poseen un papel primordial los sujetos colectivos de la sociedad civil; segundo, porque definen el Bienestar, los servicios y los derechos sociales mediante un código simbólico de tipo relacional”. Un modelo capaz de institucionalizar el «cuarto modelo de Estado del Bienestar», un *Estado social relacional* capaz de superar, doctrinal y políticamente, a los modelos paternalista, asistencial e intervencionista³².

4.- Comunidades y Trabajo Social: nuevos problemas, nuevas soluciones

En este contexto, el Trabajo social se ha adelantado, en cierta medida, a muchas de las nuevas propuestas reformistas, al participar de manera innovadora y realista en los procesos de teorización sobre la acción social comunitaria, a partir de los estudios y análisis derivados de su práctica profesional³³. Por ello puede aportar a este proceso de unas perspectivas y unas herramientas verificadas, desde una serie de principios esenciales³⁴:

a) Definir de manera consensuada los principales conceptos, valores, modelos teóricos y métodos relativos al Trabajo Social Comunitario.

b) Conocer y participar en los debates existentes acerca del Trabajo social comunitario, así como sobre las diversas estrategias de intervención social.

c) Comprobar el nivel de integración y adaptación de las prácticas de la dimensión comunitaria respecto a otras dimensiones individuales y grupales de la intervención del trabajo social.

d) Interrelacionar la teoría y la práctica del Trabajo social comunitario, entre el ámbito académico y el profesional.

e) Aprender y practicar las habilidades profesionales y técnicas adecuadas para el manejo de las metodologías de investigación e intervención en el plano comunitario.

Esta serie de principios deben incidir en la reconstrucción continua del mismo complejo teórico-conceptual del Trabajo social comunitario; éste, concebido como un proceso organizativo destinado a promover un proyecto de desarrollo social y como práctica organizada para implicar a las poblaciones en la mejora de sus condiciones de vida, presenta como objetivo inequívoco “el desarrollo social”. Por ello debe repensar las diferentes dimensiones del Trabajo social comunitario (cultural, simbólica, relacional, educativa, política) sobre el eje antes señalado: asociación, representación y participación comunitaria. Una triada que aparece como su elemento definitorio, y que condiciona los distintos niveles de acción comunitaria: el asociacionismo, el voluntariado social, la iniciativa social privada, el cooperativismo, etc³⁵.

.....
32 Donati, 2004: 10-11.

33 Hombrados, 2006.

34 Ander-Egg, 2006: 45-47.

35 Barbero Ferrán, 2005: 25-26.

Ahora bien, todo este conjunto de principios y objetivos señalados, debe ir asociado a una reflexión sobre la ética general y los valores que guían la labor en el Trabajo social comunitario, sobre las disposiciones y estilos del trabajador social comunitario, sobre sus experiencias organizativas y su capacidad de influencia, sobre sus roles y funciones, e incluso, sobre la intensidad de la intervención y la presencia del trabajador social comunitario. Asimismo, es necesario profundizar en la eficacia de los métodos, técnicas e instrumentos en Trabajo social comunitario, ajustando los niveles de actuación (Interpretación de datos, plan de trabajo, ejecución y evaluación) a las necesidades y posibilidades reales de la comunidad objeto de intervención.

Ambas reflexiones perfilan la intervención comunitaria ante las nuevas formas de organización colectiva y los problemas sociales emergentes. Crear y sostener la comunidad, a través de un diagnóstico profesional perfectamente integrado en el espacio social en el que hay que intervenir se convierte, así, en el punto de partida. Ello exige un conocimiento profundo y delimitado de la comunidad (en el espacio y en el tiempo), y una definición correcta del proyecto de intervención y de la actuación estratégica; el análisis previo de las fuerzas y limitaciones de los programas desarrollo comunitario (general y específico); una planificación adecuada y una administración segura; una recogida de información amplia y fiable; unos mecanismos contrastados de valoración, diagnóstico y autodiagnóstico del proyecto; y sobre todo, el análisis de todos y cada uno de los contextos de la intervención comunitaria (desde lo global a lo local)³⁶.

Y todo este marco de reflexión apuntado se puede concretar en una propuesta de concreta de intervención social comunitaria, que a modo de ejemplo, concreta los modelos y protocolos comunes de investigación e intervención, acotando los campos propios de actuación del Trabajo social comunitario, y delimitando sus funciones y competencias en el seno de equipos multidisciplinares o en el marco de acciones grupales. De esta manera, se puede profundizar en varios objetivos, señas de identidad de la actuación profesional: participación de los usuarios/clientes, implicación comunitaria, cambio social significativo, etc., a través de dos fases generales³⁷:

a) *Fase de Investigación y diagnóstico*: dotar al alumno y fomentar en el Supervisor el conocimiento y aplicación profesional del proceso metodológico: delimitación y caracterización de la Comunidad; selección y determinación territorial del problema objeto de investigación; formulación del tema de investigación; elaboración del Marco teórico; diseño y Programación de la investigación; Trabajo de Campo; análisis documental de las ayudas y prestaciones comunitarias; Preparación y elaboración de los datos obtenidos: análisis documental y estadístico; descripción de los datos obtenidos; elaboración del Informe; evaluación del proceso y participación de los usuarios.

b) *Construcción de escenarios de intervención*: generar modelos propios y generales para el Trabajo social, compartirlos con los profesionales de los equipos multidisciplinares, y diseñar propuestas innovadoras ante problemas de nuevo cuño o bajo nuevas manifestaciones: inmigración en riesgo de exclusión social, envejecimiento y bienestar social, violencia de género e implicación comunitaria, mediación y problemáticas familiares prototípicas de una comunidad, educación y entorno social, dependencia y problemas ante la Administración pública, etc..

.....
36 Retos señalados por Fernández García, 2008: 21-23.

37 Pastor Seller, 2004.

Referencias bibliográficas

- ALAMINOS, A. (2008): “La opinión pública europea y el Estado de Derecho: democracia y participación política”, *Sistema*, nº 202, pp. 21-46.
- ANDER-EGG, E. (2006): *Metodologías de acción social*. Jaén, Universidad de Jaén.
- ARIAS MALDONADO, Manuel (2008): “La globalización de los movimientos sociales y el orden liberal. Acción política, resistencia cívica, democracia”, *Reis*, nº 124, pp. 11-44
- BADIA PASCUAL, J. (2009): “Los retos del desarrollo sostenible”. *Documentación social*, 2009, nº 153, pp. 13-40.
- BARBERO FERRAN CORTES, J. M. (2005): *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Madrid, Alianza Editorial.
- CAMPS, F. (2000): “Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 13, pp. 231-252.
- D´ATENA, A. (2007): “Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada”, *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 7, pp. 277-294.
- DE LAUBIER, P. (1984): *La Politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours*, París: Economica.
- DIANA MENENDEZ, N. (2009): “Trabajo y política: tensiones y singularidades de las relaciones laborales en el empleo público”. *Sociología del Trabajo*, nº 65, pp. 81-110.
- DONATI, P. (2004): “Nuevas políticas sociales y Estado social relacional”, *Reis*, nº 108, pp 9-48.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1980): *Social Class, Social Democracy and State Policy*, Copenhagen: New Social Science Monographs.
- FANTOVA AZCOAGA, F. (2001): *La gestión de organizaciones no lucrativas: herramientas para la intervención social*, Madrid: Ed. CCS.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (2008): *Trabajo social comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid, Alianza Editorial.
- GAGO GUERRERO, P.F. (2004): “La teoría de la necesidad como referente de la política social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 55, pp. 13-26.
- GARCIA INDA, A. y SUSIN BELTRÁN, R. (1998): “Políticas sociales y Derecho”, en M^a José Añón Roig (coord), *Derecho y sociedad*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp.133-155.
- GARCIA PELAYO, M. (1991): “El Estado social y sus implicaciones”, en M. García Pelayo, *Obras Completas (II): Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- GINER, S. y SARASA, S. (1997): “Altruismo cívico y política social”, en S. Giner y S. Sarasa (eds), *Buen gobierno y política social*, Barcelona: Ariel.
- HOMBRADOS MENDIETA, M^a. I. (coor) (2006): *Intervención social comunitaria*. Málaga, Ediciones Aljibe.
- JARAIZ ARROYO, Germán (2009): “El Tercer Sector de Acción Social en la intervención comunitaria”, *Revista española del Tercer Sector*, nº 12, pp 101-128.

- MALAGON BERNAL, J. L. (1999): *Fundamentos del Trabajo social comunitario*. Sevilla, Aconcagua Libros.
- MARCHIONI, M. (1999): *Comunidad, participación y desarrollo: teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Ed. Popular.
- MISHRA, R. (2004): “Globalización y bienestar social: una perspectiva internacional”, en Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (coord), *Políticas económicas para el siglo XXI*, Salamanca: Sistema, pp. 45-66
- MOIX MARTINEZ, M. (1998): “Como se entiende hoy la Política social. Consideraciones críticas”. *Cuadernos de Trabajo social*, nº 1, pp. 77-93.
- (2009): *La Política social y la libertad*. Murcia: Isabor.
- MOLINA, J. (2004): *La Política Social en la historia*, Murcia: Isabor.
- MORA ROSADO, S. (2008): “Transformaciones en el imaginario social del modelo de bienestar: hacia una nueva identidad moral”, *Documentación social*, nº 151, pp. 65-82.
- MORENO, L. (2001): “La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers*, nº 63/64, pp. 67-82.
- O’CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: Ed. Península.
- OFFE, C. (2000): “Democracia y Estado del Bienestar: un régimen europeo bajo la tensión de la integración europea”, *Zona Abierta*, nº 92-93, 2000, pp. 243-284.
- PASTOR SELLER, E. (2004): *Trabajo social comunitario*. Murcia, Diego Marín ed.
- SALINAS RAMOS, F. (2008): “Ciencias sociales, investigación y acción social”, *Documentación social*, nº 149-150, pp. 607-629.
- TEZANOS, J.F. (2001): *La sociedad dividida: estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- TITMUSS, R. M. (1981): *Política social*, Barcelona: Ariel.