

Nº SIST

381821

41-53

ARTICULOS

ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL BIENESTAR SOCIAL

Nidia Aylwin

"El trabajo que a continuación presentamos no es, en modo alguno, un producto acabado. Si nos arriesgamos a entregarlo a Uds. en esta etapa, es porque concebimos a esta revista como un instrumento más de trabajo de que dispone la Escuela. De allí que ella debe ser una tribuna donde mostrar los avances, por tentativos que sean, logrados en la reflexión sobre tópicos de interés para la profesión con miras a recoger las sugerencias que su lectura suscite en los trabajadores sociales."

El bienestar social puede ser considerado como meta y como instrumento para el desarrollo.

Como meta del desarrollo, éste ha sido definido como el estado de satisfacción de las necesidades básicas del hombre en sociedad y se alcanza a través del mejoramiento de los niveles de vida provocado por el crecimiento económico y una adecuada política social.

El artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos especifica que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida ade-

cuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Las Naciones Unidas han aprobado nueve indicadores esenciales para la definición del nivel de vida: salud, consumo de alimentación y nutrición, educación, empleo y

condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestido, esparcimiento y libertades humanas.

Según Lebrete (1), el fenómeno del subdesarrollo, que es tan antiguo como la humanidad, se ha revelado de manera impactante en los últimos años, agravando su urgencia dos series de hechos: las estadísticas que miden cada vez con mayor precisión la prosperidad y la miseria y la rebelión creciente de los pueblos menos favorecidos contra la desigualdad cada vez mayor entre sus niveles de vida y los de los pueblos desarrollados.

El concepto de desarrollo económico es un concepto esencialmente relativo, que resulta de la comparación de la condición económica de los diferentes países. Para medirlo se emplea comúnmente el ingreso real per cápita. Por ser un promedio, el ingreso per cápita no nos da indicaciones acerca del bienestar efectivo que posee el hombre común en un determinado país. Es así posible que el ingreso real per cápita aumente, y aumente también la pobreza, ya que el bienestar que el pueblo extrae del ingreso nacional depende de la manera en que éste se distribuye entre los factores productivos y las personas. Sin embargo, hay generalmente relación entre el ingreso per cápita y el nivel de vida de la población en sus aspectos materiales. De ahí que este indicador nos permite tener una idea aunque imperfecta y relativa, de las enormes desigualdades en el grado de desarrollo y bienestar de los diversos países del mundo. Desigualdades que no tienden a disminuir, sino a agravarse. Mientras los países que gozan de mucha prosperidad y bienestar material experimentan un crecimiento económico sostenido, los países subdesarrollados crecen con lentitud, se estancan o retroceden.

Sin embargo, sea cual fuere el grado de desarrollo de los países, la urgencia y la presión de las grandes masas por elevar sus niveles de vida es una realidad universal, que alcanza mayor fuerza de acuerdo al grado de insatisfacción de las necesidades básicas y de la conciencia alcanzada sobre esta situación. El bienestar se constituye así

en la meta del desarrollo en todos los países del mundo

No podemos comparar nuestros países a los desarrollados en materia de bienestar ni tampoco pretender que el crecimiento económico de América Latina se puede alcanzar mediante los mismos procesos seguidos por los países de temprana industrialización.

Los altos niveles de vida que exhiben estos pueblos corresponden a un bienestar que puede denominarse "*derivado*" o "*inducido*", en tanto proviene de los cuantiosos capitales que pudieron acumular durante siglos. No es en absoluto exagerado sostener que los enormes capitales que hoy contribuyen al bienestar del hombre común que vive en los países industrializados son, en buena medida, producto de la miseria y de los sacrificios impuestos a muchas generaciones de trabajadores explotados... En cambio, nuestras naciones aspiran a un bienestar que podríamos llamar "*original*", porque los mejores y más altos niveles de vida tienen que surgir, directamente, de la pobreza, sin mediar la dura etapa en que los ahorros se acumulan, acopian y capitalizan (2). Y esto es así porque la urgencia de los problemas es tal que no pueden esperarse soluciones a largo plazo. De allí la importancia de buscar soluciones originales y reales al problema del subdesarrollo en América Latina.

* Como instrumento del desarrollo, el bienestar social se identifica como el "*conjunto de leyes, programas, servicios y organizaciones que buscan la solución de las necesidades sociales, el beneficio de los grupos más débiles económicamente o socialmente, y el fortalecimiento de las estructuras sociales fundamentales. Desde este punto de vista, el bienestar social se mide por el mayor o menor número de instituciones, servicios, programas, etcétera*" (3). La calidad del servicio ofrecido, la población atendida, y otros. Así entendido, el bienestar social se constituye en un medio para alcanzar el desarrollo o en un indicador del desarrollo.

(2) Alberto Baltra.— "*Crecimiento económico de América Latina*", Editorial del Pacífico, Santiago, 1959.

(3) Carlos María Campos.— "*El bienestar social en los países en desarrollo*", V Congreso Panamericano de Servicio Social, Lima, 1965.

(1) L. J. Lebrete.— "*Dinámica concreta del desarrollo*", Herder, Barcelona, 1966.

Finalmente, en un sentido más restringido, el bienestar social puede entenderse como *"una acción que juega un papel muy importante en los procesos de desarrollo, facilitando la interacción social, regulando la utilización racional de los diferentes recursos puestos al servicio del hombre, estimulando el desarrollo de la iniciativa individual o de los grupos para beneficio general, complementando los recursos existentes"* (4), promoviendo la participación, etcétera. Es en este último enfoque donde se identifica más la acción profesional del trabajo social, si bien su marco de referencia y su área de actuación están dados por los dos enfoques anteriores.

El bienestar social como respuesta a necesidades

Al finalizar el tópico del bienestar social como meta del desarrollo, lo definimos como el estado de satisfacción de las necesidades básicas del hombre en sociedad. Si el bienestar social es una respuesta a necesidades, aparece fundamental estudiar cuáles son esas necesidades objetivas que nacen de la naturaleza misma del hombre.

El hombre, por lo que respecta a su cuerpo y a sus funciones fisiológicas, pertenece al reino animal, pero a diferencia de este no está inmerso en la naturaleza, sino que la trasciende. Su autoconciencia, su razón y su imaginación rompen la *"armonía"*, que caracteriza a la existencia animal. El hombre forma parte de la naturaleza, está sujeto a sus leyes físicas, pero la trasciende.

"Así pues, el problema de la existencia humana es único en toda la naturaleza: el hombre ha salido de la naturaleza, por decirlo así, y aún está en ella; es en parte divino y en parte animal, en parte finito y en parte infinito. La necesidad de encontrar soluciones siempre nuevas para las contradicciones de su existencia, de encontrar formas cada vez más elevadas de unidad con la naturaleza, con sus prójimos y consigo mismo, es la fuente de todas las fuerzas psíquicas que mueven al hombre, de todas sus pasiones, afectos y ansiedades... La vida del

hombre está determinada por la naturaleza por la alternativa inevitable entre retroceso y progreso, entre el regreso a la existencia animal y la llegada a la existencia humana". (5).

Podemos definir así al hombre como un ser de necesidades biológicas y psicológicas que se implican mutuamente. Sus necesidades biológicas, que comparte con el animal-hombre, son importantes y pueden primar sobre todas las demás cuando no son satisfechas. Pero su satisfacción no garantiza una buena salud ni el equilibrio mental, para lo cual es necesario *satisfacer también* las necesidades síquicas del hombre.

4. *"La solución del hombre a sus necesidades fisiológicas es, psicológicamente hablando, sumamente sencilla; aquí la dificultad es puramente sociológica o económica. La solución del hombre a sus necesidades humanas es extraordinariamente complicada, depende de muchos factores, y finalmente —aunque no es lo menos importante— de modo como la sociedad está organizada y de cómo esa organización determina las relaciones de los hombres que viven dentro de ella"*.

"Las necesidades síquicas fundamentales que nacen de las peculiaridades de la existencia humana deben ser satisfechas de una manera u otra para que el hombre no enferme, así como las necesidades fisiológicas han de ser satisfechas para que no muera".

"Pero los modos como pueden ser satisfechas las necesidades síquicas son muchos y la diferencia entre los diversos modos de satisfacción equivale a la diferencia entre grados de salud mental. Si una de las necesidades básicas no ha sido satisfecha, la consecuencia es la enfermedad mental; si es satisfecha de manera insatisfactoria —teniendo en cuenta el carácter de la existencia humana— la consecuencia es la neurosis (ya manifiesta, ya en forma de un defecto socialmente modelado). El hombre tiene que relacionarse con los demás, pero si lo hace de un modo simbiótico o enajenado, pierde su independencia e integridad; se debilita, sufre, se hace hostil o apático; sólo si puede relacionarse con los demás de

(4) Carlos Maria Campos. — "El bienestar social en los países en desarrollo". V Congreso Panamericano de Servicio Social, Lima, 1965.

(5) Erich Fromm. — "Psicoanálisis de la sociedad contemporánea", Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

un modo amoroso, se siente identificado con ellos y al mismo tiempo conserva su integridad (6) Igual cosa sucede con las necesidades humanas de transcendencia, de arraigo, de un sentimiento de identidad y de un marco de orientación y devoción.

Así como la solución del hombre a sus necesidades físicas resulta extraordinariamente complicada, igualmente difícil es dar solución a sus necesidades biológicas fundamentales en nuestras sociedades subdesarrolladas. La solución sociológica o económica, que para Fromm parece ser tan sencilla, reviste entre nosotros graves dificultades. Los índices de desnutrición, de analfabetismo, de falta de vivienda, etcétera, lo están demostrando palpablemente en América Latina. Los esfuerzos realizados y los fondos invertidos para solucionar los problemas sociales no han producido los resultados esperados.

De lo anterior se desprende que la sociedad no está mayoritariamente organizada para facilitar la satisfacción de las necesidades humanas básicas y que la primera tarea a cumplir sería la de adaptar la sociedad a las necesidades humanas. El desarrollo auténtico no es el simple crecimiento económico que permite elevar los niveles de vida de la población, sino que también debe reflejarse en una organización de la vida social que permita al hombre satisfacer sus necesidades psicológicas y vivir una vida cada vez más humana.

El concepto de necesidad

Según Lebre (7), la necesidad es una diferencia entre una situación y unas normas. Estas normas pueden ser los mínimos absolutos fijados por los especialistas, por ejemplo, el mínimo de proteínas y calorías o mínimos establecidos por los dirigentes políticos, o los deseados por la población o, por último, el máximo posible en función de los recursos existentes.

Para Bettelheim (8), la necesidad es el estado de un individuo con respecto a los

medios necesarios o útiles a su existencia o a su desarrollo. La necesidad es social, su objeto particular y su forma son determinados por la sociedad, por el grado de desarrollo técnico y de civilización alcanzado por un pueblo determinado. Además puede hablarse de necesidad social considerando no ya el estado de los individuos, sino el de la sociedad en relación con los medios necesarios o útiles para su existencia o desarrollo, así como a la existencia y al desarrollo de los individuos que la componen.

Las necesidades sociales, en el sentido pleno de la palabra, se distinguen de las necesidades individuales por no englobar, en toda su extensión, las necesidades subjetivamente sentidas. Las necesidades sociales están cualitativa y cuantitativamente determinadas. Concretamente, una necesidad social no es más que una necesidad que la sociedad puede satisfacer dado un nivel de la técnica, dado la importancia y la repartición de los medios de producción disponibles y satisfaciendo además las otras necesidades en la misma medida. Así, todo el mundo puede estimar que tiene necesidad de un automóvil, pero como es imposible satisfacer todas estas necesidades individuales, hay que determinar entre ellas cuáles son las necesidades sociales para adaptar la producción.

"Pueden distinguirse dos tipos de adaptación en la producción a las necesidades. De una parte, un tipo de adaptación consciente, que supone que las diferentes necesidades han sido contabilizadas, que se ha estimado su importancia relativa, que se han tenido en cuenta los diferentes medios de producción (comprendida la mano de obra), y que sobre esta base se ha establecido lo que se ha de producir, en qué cantidad conviene producirlo y cómo ha de repartirse esa producción. De otra parte, puede distinguirse un tipo de adaptación espontánea o inconsciente, automática, que deja a un mecanismo social la tarea de determinar lo que se ha de producir, en qué cantidad y cómo ha de operarse la repartición. El primer tipo de adaptación es el del plan, el segundo es el de la concurrencia" (8).

(6) Erich Fromm.— "Psicoanálisis de la sociedad contemporánea", Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

(7) L. J. Lebre.— Obra citada.

(8) Carlos Bettelheim.— "Problemas teóricos y prácticos de la planificación", Editorial Tecnos, Madrid, 1962.

La evaluación de necesidades debe tener en cuenta el crecimiento de la población. El mínimo deseado por las poblaciones debe ser también considerado ya sea como incentivo a un trabajo más productivo, ya como freno a los programas de inversión, ya como motivo de protesta. Según Lebre, conviene separarlo de la necesidad y considerarlo como "*aspiraciones*". Un pueblo de pocas aspiraciones concebirá el desarrollo de un modo completamente distinto a un pueblo de aspiraciones vehementes.

Clasificaciones de la necesidad

Podemos distinguir la necesidad subjetiva y objetiva, la necesidad sentida o inmediata y la no sentida o mediata, la necesidad directa o indirecta. A continuación intentaremos definir estas categorías:

a) *Necesidad objetiva y necesidad subjetiva.*— La necesidad subjetiva se refiere a lo que una persona se contenta con tener o se cree con derecho a tener. Es muy variable de un individuo a otro y puede ser legítima o ilegítima de acuerdo a si corresponden a necesidades reales.

La necesidad objetiva se refiere a las normas que es posible fijar en relación a: las necesidades vitales (calorías, vitaminas, etcétera); las necesidades de superación (educación, arte, vida espiritual, etcétera); las funciones que se ejercen (el médico necesita instrumental médico; teléfono, coche, etcétera), y al nivel de vida en una civilización dada.

Entre estas necesidades objetivas podríamos llamar absolutas a las dos primeras y relativas a las dos últimas (9).

b) *Necesidad sentida y no sentida.*— Las necesidades sentidas o inmediatas son aquellas aspiraciones de los individuos que tienen su origen en problemas que enfrentan en su vida diaria y se orientan generalmente a lograr un mayor bienestar y una mejor participación en el ingreso nacional. En el caso de los trabajadores, esta necesidad ha impulsado la lucha reivindicativa por mejores salarios y mayores garantías laborales.

Las necesidades no sentidas o mediatas se refieren a la situación propia de cada grupo en relación a la sociedad y están relacionadas directamente con los cambios estructurales. Sólo son evidentes cuando los individuos logran una percepción del funcionamiento de la sociedad global y del papel que en ella les cabe desempeñar.

c) *Necesidad directa e indirecta.*— Las necesidades directas son las que afectan a los individuos y las indirectas son aquellas necesidades sociales que es necesario considerar para poder satisfacer las necesidades directas. Entre las necesidades indirectas se cuentan, por ejemplo, las de equipo, infraestructura, etcétera.

Jerarquía de la necesidad

Siguiendo a Lebre, las distintas necesidades humanas básicas pueden ordenarse de acuerdo a la siguiente jerarquización: necesidades esenciales de subsistencia (alimentación, vestido, alojamiento, salud); necesidades de confort y de facilidades que se relacionan con el confort y la recreación (transporte, distracciones), y necesidades de superación, vale decir aquellas cuya satisfacción proporciona más valor humano (educación, cultura, vida espiritual, familiar, social, etcétera).

Esta distinción es esencial en relación a la planificación del desarrollo, ya que éste debe tender a asegurar prioritariamente la participación de todos en los bienes esenciales de subsistencia. Sin embargo, es necesario no sacrificar del todo los bienes de superación en favor de los de subsistencia, ya que la acumulación de valores intelectuales y morales es tan indispensable al desarrollo auténtico como el mejoramiento de las técnicas y el aumento del capital invertido.

En cuanto al acceso a las facilidades no funcionales, generalmente convendría retrasarlo si se trata de un país subdesarrollado. En primer término, su ampliación puede deteriorar la balanza comercial y la balanza de pagos; y en segundo lugar, orienta la incipiente producción industrial hacia los bienes de confort y no hacia los bienes esenciales. El acceso, por ejemplo de las clases privilegiadas, dirigentes y medias al coche potente y lujoso, provoca, además de la ad-

(9) L. J. Lebre.— Obra citada.

quisición misma del vehículo, importaciones de combustible, lubricantes y piezas de recambio (artículos que se han de pagar todos en divisas fuertes), así como una importante reducción de la propensión a ahorrar e invertir. A la vez, estos gastos suntuarios incitan la envidia en las clases menos favorecidas, y con ello resulta amenazada la paz social.

Así, pues, la doctrina de la necesidad debe ser determinante de la política económica y social fundamental (10).

El análisis, lo más preciso y cuantitativo posible de la necesidad, es el primer trabajo que deberían emprender los gobiernos de los países insuficientemente desarrollados para fundamentar sus políticas de desarrollo. Este análisis sólo es posible de realizar a través del estudio de los niveles y condiciones de vida de la población.

La dinámica de la necesidad

- La necesidad es esencialmente dinámica, se modifica constantemente. Las necesidades generalmente muestran una evolución continua. También pueden modificarse por mutación brusca, por ejemplo, en una guerra, o a raíz de grandes cambios políticos, etcétera.

La evolución continua de la necesidad se debe a tres factores: el crecimiento demográfico, el efecto de demostración y el aumento de los niveles de vida.

El crecimiento demográfico es un factor esencial en el aumento de la necesidad en los países de América Latina. El crecimiento demográfico se refleja en aumento de las necesidades a nivel familiar y de la sociedad en su conjunto, ya que cada año hay una mayor cantidad de población que tiene que alimentarse, vestirse, educarse, y a la que hay que proporcionar oportunidades de trabajo, etcétera.

Debido al extraordinario desarrollo de los medios de comunicación y al poderoso impacto de la propaganda, el efecto de demostración es también un elemento fundamental en la dinámica de la necesidad. Frente al espectáculo de formas superiores de existencia y consumo en los países desarrollados y de la presión psicológica de

la propaganda comercial, las grandes masas de los pueblos subdesarrollados sienten nuevas necesidades y presionan para elevar sus niveles de vida.

Por último, el aumento efectivo de los niveles de vida de una población no disminuye la necesidad, como podría creerse, sino al contrario, la aumenta. Así por ejemplo, los pueblos que han alcanzado un estado de satisfacción a un nivel esencial de sus necesidades básicas se plantean en seguida necesidades de confort, etcétera.

Un aspecto importante de aclarar en relación a la dinámica de la necesidad es que ésta no debe confundirse con la demanda de bienes de consumo. Si bien esta demanda refleja necesidades, se trata de necesidades subjetivas solventes, es decir, necesidades de los grupos que puedan financiar su consumo, pero no refleja las necesidades de las grandes masas que poseen menos recursos y que no demandan al mercado porque no tienen poder adquisitivo para satisfacer sus necesidades. Los estudios de mercado no son significativos de la medida o crecimiento de la necesidad.

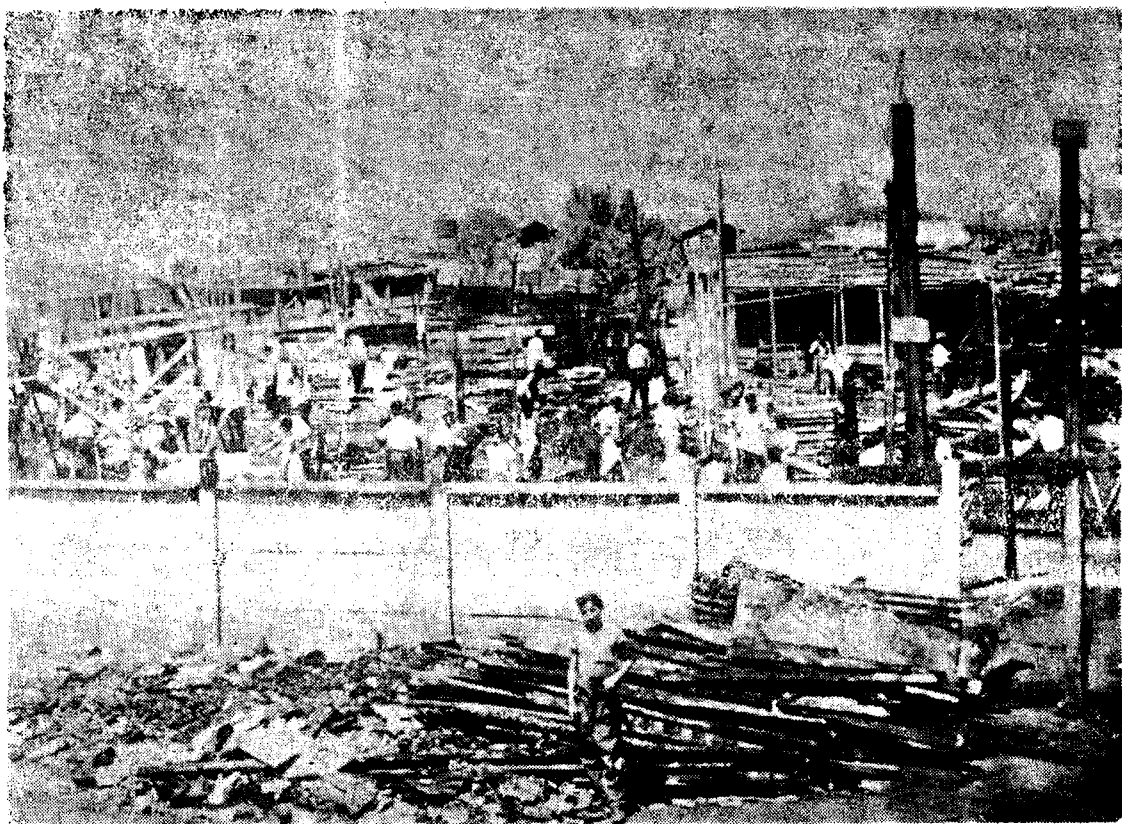
El crecimiento desordenado de la necesidad es una de las características de los países subdesarrollados, y ello se debe a causas diversas, entre las cuales Lebreton destaca el régimen capitalista, las falsas necesidades y la falta de planificación.

"En el régimen capitalista, el empresario busca, por función misma, realizar no lo más necesario, sino lo más rentable. Ahora bien, lo más necesario y lo más rentable no coinciden. Con frecuencia es más rentable satisfacer los deseos de las capas de la población más favorecidas o crear en la masa, por ejemplo, por medio de la publicidad, necesidades falsas. Así no se respeta la jerarquía de las importancias y de las urgencias. La necesidad crece, pero de un modo desordenado. La estructura del consumo está falseada" (11).

La propagación de falsas necesidades dice relación con el efecto de demostración, la propaganda comercial y la sociedad de consumo en general. El ideal de vida se convierte en consumir siempre más. Se propagan falsas necesidades y se

(10) L. J. Lebreton.— Obra citada.

(11) L. J. Lebreton.— Obra citada.



suscitan necesidades de confort antes que se hayan solucionado necesidades mínimas de subsistencia. Muchas veces los políticos y los gobiernos ceden a estas demandas, ya sea por no hacer un análisis de las necesidades o por el deseo de prestigio o por obtener una votación favorable en las elecciones.

Finalmente ha contribuido al crecimiento desordenado de la necesidad el derroche de proyectos parciales de desarrollo mal coordinados, no articulados en una planificación nacional. Cada organismo se inclina a ver preferentemente las necesidades de su área de acción. No existe una visión global de las necesidades del país ni una jerarquización de éstas. La falta de planificación hace que los recursos no se aprovechen y que mientras ciertas necesidades se sobredimensionan, otras quedan subestimadas.

La evolución de las necesidades y de los medios utilizados para satisfacerlas, condiciona la evolución de los niveles de vida de una población. Los niveles de vida pueden, por lo tanto, elevarse o disminuirse, según la dinámica de las necesidades y según la dinámica económica general de un país.

Lebret plantea que la respuesta a la necesidad y su dinámica está en estrecha dependencia de "*lo posible*", es decir, de los recursos disponibles. La tensión necesidad-posible es fatal. El desarrollo no se conseguirá si lo posible no puede responder a la necesidad o ésta no está arbitrada en función de lo posible. El desarrollo óptimo es esencialmente la respuesta a la necesidad a través de la utilización óptima de lo posible.

Para satisfacer aspiraciones y necesidades hacen falta recursos, y éstos están estrecha-

mente relacionados con el desarrollo económico de un país. Lo económico y lo social son interdependientes. De allí que el crecimiento económico sea condición necesaria, pero no suficiente para el bienestar social. Las necesidades básicas del hombre son también psicológicas. De allí la necesidad de organizar la vida social de modo que permita la satisfacción plena de todas las necesidades humanas.

La forma como se evalúan y entienden las necesidades humanas básicas explican el por qué en la implementación de programas destinados a satisfacerlas, se toman en cuenta casi exclusivamente las necesidades materiales y se olvidan las psicológicas. Si bien es cierto que ambos tipos de necesidades están estrechamente interrelacionadas y que las necesidades biológicas son más urgentes y apremiantes, esto no debería constituir un obstáculo para considerar también las necesidades psicológicas e implementar para su satisfacción los recursos necesarios. Hasta ahora esto casi no se ha hecho, aunque el aumento de los problemas de salud mental en la población despierta cada día mayor inquietud. Paradojalmente, se observa que los países con mayores niveles de vida donde las necesidades biológicas son mejor satisfechas, son los que presentan los problemas de salud mental más agudos. Lo anterior pone en duda que el estilo de desarrollo de esos países sea el más adecuado para lograr el bienestar humano y el progreso social. El desarrollo que no permite el progreso de los hombres en libertad, que no facilita su expresión original y creativa y su real participación en todos los ámbitos de la vida social no puede considerarse auténtico. El desarrollo orientado a "tener más" no es el que puede responder a las necesidades humanas, sólo cumplirá esta tarea el que se orienta a "ser más", a crecer en humanidad.

La primera etapa de un desarrollo auténtico debe consistir en tomar conciencia del conflicto entre la forma como está organizada la sociedad y las necesidades humanas básicas y reconocer la necesidad de cambios estructurales profundos que permitan que la economía, la educación, la política y la cultura respondan a esas necesidades.

El Bienestar Social:

área y objetivo específico del Trabajo Social

Si consideramos el origen, el desarrollo, el rol profesional y los campos de acción del trabajo social, podemos afirmar que el bienestar social es el área específica de esta profesión, así también como uno de sus objetivos centrales.

El Trabajo Social surge como profesión precisamente para preocuparse de la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos sociales más necesitados. Parte de su acción tuvo carácter asistencial, desempeñó sin embargo una importante labor educativa. Richard Titmuss reconoce que en Gran Bretaña y otros países que sufrieron una industrialización temprana, la asistencia social "constituyó un pilar de apoyo para la conciencia social. Al ayudar sin contemplar criterios económicos y sin establecer diferencias, de raza, color, religión y clase, entró en conflicto con los valores del mercado. Al desempeñarse como agente de justicia social redistributiva se opuso a la discriminación; obligó a confrontar el criterio de hombre económico con criterios no económicos; e instauró la necesidad de ratificar, defender y demostrar pública y continuamente la dignidad natural y la singularidad de cada hombre" (12).

Desde sus inicios el Trabajo Social consideró tanto las necesidades biológicas como psicológicas de las personas y recurrió al método de caso social individual. Este método es justamente una expresión de la forma específica como la profesión empieza a abordar la problemática social. A través de él los asistentes sociales no sólo procuraban el cambio de las condiciones ambientales y físicas de las personas atendidas, sino que también daban apoyo psicológico y procuraban colaborar al desarrollo de las potencialidades humanas.

La profesión se desarrolla así con un gran énfasis en el bienestar social y es pionera en esta tarea en muchos sectores, instituciones y empresas. Los asistentes sociales abren nuevos campos de trabajo y de

(12) Richard Titmuss. — "La asistencia social y el arte de dar", en "Humanismo socialista", de Erich Fromm y otros, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971.

muestran la necesidad de preocuparse del bienestar y de la asistencia social. Así, la profesión logra ocupar un lugar específico en la sociedad, se crean plazas de asistentes sociales en Secciones o Departamentos de Bienestar y la profesión llega a ser identificada claramente en el campo del bienestar asignándole prioritariamente un rol asistencial.

Este desarrollo de la profesión coincide con la importancia creciente que adquiere el Estado en la satisfacción de las necesidades básicas por el debilitamiento progresivo del rol que la familia y la iniciativa privada en tales aspectos. El Estado tiene que intervenir cada día más para enfrentar el crecimiento abrumador de las necesidades no satisfechas y la incapacidad de la nueva familia nuclear para responder a ellas. Se implementan así instituciones y programas fiscales que abarcan una amplia gama de problemas y que dan forma a las políticas sociales orientadas hacia el desarrollo. Al interior de estas políticas y de las instituciones que están encargadas de llevarlas a la práctica, se abren campos mayoritarios de trabajo para los asistentes sociales.

En América Latina, en un momento dado de su desarrollo, la profesión empieza a cuestionar su rol asistencial y la forma como tradicionalmente ha procurado la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Sin negar la importancia de esta acción frente a determinadas situaciones y problemas, se considera que el método de casos no es adecuado a la realidad latinoamericana por ser poco eficaz frente a la magnitud de los problemas sociales que la profesión debe enfrentar. En este período de crisis profesional, conocido como el proceso de reconceptualización del Servicio Social, se da énfasis a nuevas tareas para la profesión, dejando en segundo plano las tareas de bienestar. Muy luego la experiencia se encarga de demostrar fehacientemente que el bienestar debe continuar siendo la tarea específica del Trabajo Social y que sólo a través del bienestar es posible para el Trabajador Social desarrollar una acción educativa y capacitadora.

En lo que respecta al rol del Trabajador Social, vimos ya que desde que surge como profesión desempeña funciones orientadas al bienestar y su papel es reconocido en esta

área específica, pese a su identificación con un rol asistencial.

Sin negar la importancia de la tarea asistencial, la profesión considera actualmente que ésta no puede seguir siendo su tarea prioritaria y pese a que su labor sigue centrándose en el bienestar, se plantea ahora un rol implementador de políticas sociales.

Podríamos definir la política social como el conjunto de objetivos, estrategias y acciones concretas orientadas al desarrollo en los sectores sociales (salud, educación, vivienda, etcétera), y de la participación popular y laboral.

El rol implementador de políticas sociales del Trabajador Social implica diversos tipos de funciones, dependiendo principalmente de la ubicación específica que cada profesional tenga. Podemos encontrar al Trabajador Social al nivel de la planificación de las políticas sociales, como en el de su administración, ejecución y evaluación. Sin embargo, mayoritariamente se ubica al nivel de la ejecución.

Vemos así como el rol implementador de políticas sociales del Trabajo Social tiene dos dimensiones: la microsocioal y la macrosocioal. Como expresamos anteriormente, la mayoría de los profesionales laboran en la dimensión microsocioal, sin embargo desde esta dimensión deben orientar su acción en una perspectiva macrosocioal. A la inversa, los sectores minoritarios de profesionales que trabajan a nivel macrosocioal, de la planificación y dirección administrativa de las políticas e instituciones, no deben perder la perspectiva ni el contacto, aunque sea indirectamente, con las realidades microsocioales.

Los campos de acción del Trabajo Social están en directa relación con el rol implementador de políticas sociales que la profesión cumple en la sociedad. Las diferentes políticas sociales dan origen a otros tantos campos de acción del Trabajo Social: así tenemos el Trabajo Social en las políticas de vivienda, de salud, de seguridad social, y otros.

En las diversas instituciones encargadas de ejecutar las políticas sociales, el Trabajador Social cumple una función específica orientada a lograr que los beneficios a que esa política da lugar sean los más adecuados, lleguen al máximo de población y que

ésta utilice esos servicios en la mejor forma posible.

Sin embargo, al interior de esas mismas instituciones, así como en empresas, organismos de la administración pública, Fuerzas Armadas, etcétera, el Trabajo Social tiene también otro campo específico de acción, a saber, el del bienestar del personal de esas instituciones. En esta área, la labor del Trabajador Social no está orientada hacia las poblaciones atendidas por esas instituciones, sino que se orienta hacia sus funcionarios, tratando de que ellos también tengan acceso a los diferentes beneficios y servicios sociales que les proporciona la sociedad y de colaborar en la solución de sus problemas personales y familiares.

Estas diferentes áreas de acción configuran modalidades diferentes de acción profesional. Así, por ejemplo, el profesional que presta sus servicios en una institución de vivienda para implementar los programas de esa institución en relación al problema de la vivienda, concentra su atención en este problema y llega a convertirse normalmente en un experto en esta problemática y en las formas de abordarla. En este caso, el campo de acción configura una especialización profesional en torno a un problema o a una política social. Pero en esa misma institución de vivienda, un Trabajador Social puede ser contratado para atender al personal de dicha institución. En este caso, su acción se orientará al bienestar de ese personal y deberá abordar indistintamente problemas de salud, de vivienda, familiares, etcétera. Por lo tanto no se da aquí una especialización en torno a un problema específico, como en el caso anterior, pese a que la experiencia en este campo configura también una especialización: la del bienestar del personal.

En ambos casos el Trabajador Social se ubica en el área del bienestar social y tiene a éste como un objetivo primordial y específico, pero sus formas de acción son diferentes. Mientras la primera profundiza en una determinada problemática del nivel de vida y se dirige a sectores sociales muy amplios, la segunda abarca todos los aspectos del nivel de vida y se dirige a grupos muy determinados y restringidos. Lógicamente, los dos tipos de acción profesional se coordinan y refuerzan mutuamente.

A través del análisis somero del origen, desarrollo, rol y campos de acción profesional, creemos haber confirmado que el bienestar social es el objetivo específico del Trabajo Social y que la profesión se identifica con el área del bienestar social. Sin embargo, pese a ser su área específica, el bienestar no es privativo del Trabajo Social. El bienestar social no es un objetivo ni una tarea que pueda ser abordado por una sola profesión. La amplitud de su alcance y la riqueza de su contenido exigen el esfuerzo interdisciplinario de diversos profesionales y el esfuerzo mancomunado tanto de personal técnico como voluntario y, muy especialmente, de los propios grupos que buscan satisfacer sus necesidades básicas.

Trabajo Social y Bienestar

Definido como meta del desarrollo, el bienestar social es el estado de satisfacción de las necesidades humanas básicas. Definido como tarea profesional, el bienestar social es la acción que da respuesta a esas necesidades.

"Las tareas específicas de bienestar en Servicio Social consisten en proporcionar servicios para satisfacer las necesidades sociales o resolver problemas, en prever la aparición de dichas situaciones y adaptar medidas preventivas para que no lleguen a plantearse, y en contribuir a crear condiciones que favorezcan el desarrollo social" (13). Vimos ya como estas tareas pueden desarrollarse tanto desde el campo de las políticas sociales como desde el campo del bienestar del personal.

La profesión de Trabajo Social ha desarrollado métodos profesionales para proporcionar servicios tendientes a satisfacer necesidades sociales básicas y ha implementado un tipo de acción en bienestar que se diferencia claramente de otras acciones que también se realizan en este campo.

Las siguientes son, en nuestra opinión, las principales características de la acción del Trabajo Social en bienestar:

1. La acción del Trabajo Social no sólo se orienta a las necesidades biológicas y

(13) "Formación para la promoción social: Quinto estudio internacional". Naciones Unidas, Nueva York, 1971.

1. materiales, sino que conjuntamente a ellas considera las necesidades psicológicas. Si bien es cierto que las primeras tienen prioridad en los programas de bienestar, el Trabajo Social nunca las ha tratado separadamente de las implicancias psicológicas que su no satisfacción genera. Su acción, como ya se planteó, siempre ha tenido dos aspectos relevantes: uno orientado a solucionar el problema concreto que impide la satisfacción de una necesidad biológica y otro orientado a dar respuesta a las necesidades psicológicas.
2. El Trabajo Social da un enfoque global a los problemas y situaciones sociales y en esto su acción se diferencia claramente de la de otros profesionales y técnicos que también aportan a la tarea de bienestar. Mientras éstos consideran la situación desde una sola perspectiva, ya sea la de salud, vivienda, educación, etcétera, el Trabajador Social lo hace no desde un solo aspecto, sino tomando en cuenta el conjunto de variables significativas, en una perspectiva de totalidad y de globalidad. Este es uno de los aportes específicos del Trabajo Social en los equipos interdisciplinarios de acción social.
3. El Trabajador Social no conoce las necesidades sociales a través de indicadores o de datos solamente, sino que está en contacto con las necesidades encarnadas. Su intervención se realiza en contacto directo con las personas en actuación de necesidad. Este hecho, junto con la trayectoria de la profesión y su enfoque global hacen que sea una de las profesiones que tiene más fácil acceso a la captación de problemas y mayor facilidad de contacto con los grupos necesitados. El Trabajador Social puede captar fácilmente los valores que fundamentan las aspiraciones y necesidades sentidas de los grupos y ello lo hace uno de los profesionales más idóneos para informar sobre las características asumir la satisfacción de sus necesidades específicas que, según el grupo, debe básicas.
4. Por último, el Trabajo Social actúa en dos dimensiones del bienestar:
- tratando de ayudar a cada persona atendida a alcanzar el máximo bienestar posible en un momento dado, de acuerdo a los recursos disponibles.
 - abriendo perspectivas hacia un nivel superior de bienestar, contribuyendo, dentro de sus posibilidades, a la superación de las limitaciones que impiden su logro.

Limitantes del Trabajo Social

Las limitaciones que ha tenido la acción del Trabajador Social en el campo del bienestar surgen, a nuestro juicio, de dos fuentes: la profesión en sí misma y el marco institucional en que ella se ejerce.

Las limitaciones que se derivan de la profesión se relacionan directamente con la forma como ésta se ha desarrollado en América Latina. Una de las limitaciones más importantes es la falta de profundización teórica y de claridad conceptual acerca del bienestar social y de las características que éste debe asumir en la realidad latinoamericana. Lo anterior ha contribuido a que al Trabajo Social se le hayan planteado dificultades para formular sus objetivos específicos y que haya tenido, durante muchos años, como meta de la acción profesional a modelos foráneos que no se adecuan a las características de las situaciones enfrentadas.

La falta de profundización y de claridad conceptual acerca del bienestar social ha incidido también fuertemente en las dificultades para especificar el rol profesional y ha impedido que el Trabajo Social visualice claramente la importancia del papel que les compete en el bienestar social.

Otra limitación proviene de la carencia de elementos metodológicos y técnicos para detectar y medir las necesidades básicas. El Trabajo Social está permanentemente conociendo y enfrentando necesidades de todo tipo, pero su tratamiento de la necesidad es aún muy poco científico.

Otra limitante es el enfoque mayoritariamente microsocial de los problemas y la falta de una perspectiva macrosocial y de una ubicación al nivel de la planificación de las políticas sociales. La carencia de una visión del bienestar social orientado globalmente al desarrollo social ha restado perspectivas e impacto a la tarea del Trabajo Social y ha contribuido a que sus acciones hayan sido muchas veces poco valoradas.

Frecuentemente se observa también, en los trabajadores sociales un manejo muy limitado de los aspectos administrativos del bienestar social, lo que dificulta el que los profesionales sean considerados o se sientan aptos para asumir jefaturas de bienestar. Esto ha tenido repercusiones tanto en la calidad y orientación de los servicios de bienestar como en el status profesional (14).

- En relación a las dificultades que se derivan del marco institucional en que el Trabajo Social actúa, encontramos problemas comunes que se presentan tanto en el área de las políticas sociales como en la del bienestar del personal, si bien con diferente magnitud. Dichos problemas se refieren al financiamiento, a la administración y a la capacidad de las instituciones para cumplir los objetivos de desarrollo social que se han planteado y para extender su acción a estratos más amplios de la población.

En general los recursos que se destinan a los programas de bienestar social en América Latina son insuficientes en relación a la magnitud de las necesidades básicas no satisfechas. La falta de recursos materiales y humanos es un problema constante en la tarea del bienestar. En las instituciones una parte considerable de esos recursos se emplea en gastos de administración, la administración representa un alto costo en proporción a los beneficios entregados. Una administración altamente burocratizada dificulta el acceso a los beneficios. Así la posibilidad de las instituciones para alcanzar los objetivos para los cuales fueron creados se ve limitada y se restringe su capacidad para extender su acción a los sectores más necesitados de la población.

"Lo lógico sería que los recursos de bienestar social se concentraran en los estratos más necesitados de la población urbana. Sin embargo, muchos de estos servicios han surgido dentro de sistemas de seguridad social, programas de vivienda, empresas industriales modernas y programas especiales para los empleados públicos, las fuerzas armadas, etcétera. Por lo tanto, han servido

principalmente a estratos sociales que tienen empleo e ingresos relativamente seguros, y no a la población marginal". (15).

Los grupos urbanos y rurales de menores ingresos están presionando cada vez más para lograr ser incluidos en los beneficios de las políticas sociales y del bienestar social. Al mismo tiempo las instituciones reciben presiones para que amplíen los beneficios entregados a las poblaciones atendidas. Estas múltiples presiones, que en ocasiones también provienen de los poderosos grupos de funcionarios públicos, son las que determinan la dinámica de los programas, produciéndose muchas veces distorsiones en sus objetivos.

- La falta de planificación y coordinación interinstitucional han dificultado, en general, el análisis de las relaciones entre las diversas políticas o instituciones públicas, y de ellas con las instituciones privadas de bienestar social.

Por último, algunos sectores no tienen políticas claras que constituyan el marco de referencia para la acción de las instituciones.

Vemos así como existen múltiples problemas que han limitado la acción del Trabajo Social en bienestar social. Las dificultades que surgen al interior de la profesión, están siendo enfrentadas por ésta: se ha creado conciencia y se están implementando medidas para solucionarlas. En especial se ha puesto énfasis en la formación que imparten las escuelas y en el perfeccionamiento profesional permanente.

La situación de las instituciones es diferente, dado el nivel en que el Trabajador Social se ubica, por lo general, no es mucho lo que puede influir al nivel de la planificación de las políticas institucionales. Esto no lo exime, sin embargo, de la responsabilidad de plantear los problemas, en imaginar y proponer soluciones adecuadas y en impulsar los cambios necesarios. Es frecuente encontrar a este respecto una actitud excesivamente pasiva de parte de los asistentes sociales, cuyo aporte se limita a lo que les corresponde realizar.

(14) Esta limitación ha dificultado en nuestro país la aplicación de la ley N° 17.695 del Colegio de Asistentes Sociales, que exige que las jefaturas de bienestar de las diferentes instituciones estén a cargo de asistentes sociales.

(15) Naciones Unidas.— "La seguridad social y el desarrollo, la experiencia latinoamericana", Boletín Económico para América Latina, Vol. XIII, N° 2. Noviembre de 1968.

Criterios para la orientación de los programas de bienestar social

A partir del análisis anterior es posible visualizar ciertas deformaciones en los programas de bienestar social. Ellos son graves en la medida que atentan contra los propios objetivos del bienestar. En primer lugar, estos programas beneficiarían sólo en una proporción mínima a los sectores rurales y urbanos de más bajos ingresos, que son justamente los que más los necesitan. En segundo lugar, el bienestar estaría siendo utilizado especialmente para beneficiar a aquellos sectores minoritarios de trabajadores que tienen mayores ingresos y mejores condiciones de trabajo y que se ubican en las empresas e instituciones que pueden financiar mejores servicios de bienestar o que facilitan a su personal el acceso a los beneficios de las políticas sociales.

Parecería necesario, por lo tanto, realizar un análisis crítico de la forma como hemos implementado el bienestar social a la luz de determinados criterios generales. Explicaremos algunos de estos criterios a continuación.

Un criterio fundamental es tanto la adecuación de los objetivos del programa a la realidad social enfrentada como la adecuación de los programas a los objetivos planteados. Interesa aquí considerar la relación de estos objetivos con el bienestar social global, vale decir, en una perspectiva de desarrollo social y de respeto al hombre y a sus libertades.

Otro criterio importante es la capacidad de la institución para extender su acción a los sectores de más bajos ingresos. A este respecto nos debe interesar no sólo las sumas que se destinan a la implementación

de programas y el número de personas atendidas, sino también los sectores sociales a los cuales beneficia.

Un tercer criterio se refiere a la capacidad del programa para reducir efectivamente desigualdades sociales y discriminaciones y no crear nuevos grupos privilegiados.

Un cuarto criterio es la capacidad de la institución para dar un servicio eficiente a través de la utilización eficaz de recursos, para superar las barreras que el burocratismo pone entre la institución y la población beneficiaria para la coordinación interinstitucional, etcétera.

El último criterio se refiere a la capacidad de la institución para hacer participar a los sectores a quienes atiende en sus programas específicos, tanto al nivel de la planificación como de la ejecución y evaluación de los mismos. Si no existe un mínimo de participación real no se puede superar efectivamente el paternalismo.

La consideración de estos y otros criterios pueden ayudar a orientar efectivamente los programas de bienestar social en una perspectiva de cambio y a hacer que ellos logren ser un instrumento eficaz para el desarrollo social.

El bienestar social puede ser orientado incorrectamente o mal utilizado. Se le puede usar para beneficiar a minorías, para ocultar injusticias en la distribución del ingreso, para limitar la participación, etcétera. No es ese el bienestar social que nos interesa, sino el que es un instrumento para la justicia social, la participación y el desarrollo. En la medida que el bienestar es el campo específico del Trabajo Social tiene frente a él la responsabilidad profesional de orientarlo hacia el desarrollo social.