

## CULTURA Y COMUNICACIÓN

**Liudka Guadarrama Álvarez**

# **Política social y trabajo social en el contexto urbano**

Las aglomeraciones urbanas actuales han dejado de ser simples centros de negocios para convertirse en complejos polos de desarrollo protagonizados por los procesos de urbanización. Estos han posibilitado que las funciones aquí desarrolladas se hayan diversificado, y con ellas el surgimiento de problemas sociales de tipo coyuntural, estructural y de gobernabilidad de la política social.

Estas transformaciones macroeconómicas han influido en la conformación del territorio, en las políticas urbanas y en la forma de planificación, debido a una cualidad relacional que tiene que ver con la capacidad de influir en el mundo material y social, de manera limitada por los recursos que los actores tienen a su disposición.

Ante esta situación nos encontramos frente a una paradoja, por un lado, la necesidad de transformación de las ciudades en una estructura eficiente con la participación de un sector internalizado de la economía; y por otro, la capacidad de los gobiernos de desarrollar un entorno social y territorial donde se reduzcan al máximo las problemáticas derivadas del medio urbano.

26

Mucho se ha escrito acerca de estas dos aristas del problema, y casi nada acerca de los fructíferos esfuerzos en el logro de la

seguridad urbana y la gobernabilidad de aquellas economías y gobiernos respectivamente que se incorporaron a este nuevo tipo de sistema urbano.

En este sentido, nos proponemos aportar elementos teóricos que permitan el análisis de las categorías trabajo social y política social, asumidas como una unidad dialéctica dentro del conjunto urbano, a través de la cual podemos analizar bajo qué circunstancias una política social puede promover un cambio en el funcionamiento de la ciudad, y hacia dónde estaría dirigida la labor del trabajador social en esta área.

La importancia del tema radica precisamente en llamar a la reflexión en cuanto a la necesidad de transformación de las políticas sociales, de forma tal que estas revelen las verdaderas realidades de las comunidades cubanas a partir del reconocimiento de las principales carencias, tanto de la población como de los territorios, y al mismo tiempo se pondría en práctica una lógica de planificación, que disminuiría la brecha de desigualdades que separan unas regiones de otras, e incluso las diferencias dentro de una misma ciudad.

Por otro lado, el diseño de una política social coherente serviría de soporte a los efectos y cambios que provienen de factores externos, al mismo tiempo que estarían implícitas en su contenido las transformaciones en las ciudades con una importante vinculación de éstas con el país en general, evitando que las primeras puedan desarrollarse más que el resto (debido a las inversiones extranjeras y el capital financiero); como el desarrollo de entornos sociales y territoriales saludables, elementos importantes que contribuyen a lograr un mayor bienestar social, y donde el trabajador social además estaría enfrentando un gran reto.

### **Relación entre política social y trabajo social**

El trabajo social es aquella disciplina que con ayuda de una metodología científica y recursos necesarios, interviene en un medio social específico donde se detectó una situación problema, con el fin de transformarla para el logro del desarrollo integral de las personas involucradas en particular, y de toda la sociedad en general.

Esta definición identifica elementos importantes como: detección del problema, intervención sobre la base de instrumentos y recur-

sos, así como un cambio social que posibilite la posterior inserción del individuo al sistema. El trabajo social se propone lograr el bienestar y la satisfacción de las demandas de la población a través del potenciamiento de los recursos humanos de la misma, el enriquecimiento de la cuestión social y el refuerzo de los derechos sociales.

Esto sólo es posible mediante una interacción de las personas con su medio, y más específicamente en el área definida por la dificultad en el acceso a los bienes y servicios de los que dispone la sociedad, como respuesta a las necesidades socialmente reconocidas como básicas.

La política social también se relaciona con el logro del bienestar a través de las respuestas a las necesidades que tienen las personas, los colectivos, grupos o contextos específicos. Se define como una actuación gubernamental deliberada y racional, dirigida a establecer normas y principios, así como a organizar y ordenar medios para conseguir fines relacionados con el bienestar social. Proyecta ideas y diseña acciones, planifica objetivos y organiza medios y recursos.

La política social alude a una preocupación colectiva pública sobre las necesidades básicas que tienen los ciudadanos. Entre las necesidades básicas en términos convencionales, podemos destacar de manera singular: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación, en general el mantenimiento de unas condiciones generales que impiden la marginación social. Aunque constituye un aspecto inmaterial y abstracto influye en la calidad de vida de las personas. Además, se propone como meta el acceso al bienestar de los ciudadanos en un determinado contexto desde las exigencias del estado social.

La política social es el resultado de grandes acuerdos o pactos sociales registrados en países particulares, y que se extienden con facilidad hacia otros. Hoy notamos cómo se han incorporado cuestiones tales como: la vivienda, la defensa de la igualdad entre los géneros, la protección de la tercera edad, la defensa del medio ambiente etcétera.

28 La política social se traduce en servicio operativo desde los servicios sociales básicos o específicos. Como política social en servicio operativo nos referimos, a aquella política con implicación directa en las respuestas a las necesidades sociales y la puesta en

marcha de modalidades organizativas con la participación de agentes diversos.

La presencia del trabajo social en el estudio e investigación de contextos colectivos y necesidades, desde los que se obtienen resultados que contribuyen a la definición, desarrollo y aplicación de las políticas sociales son cada vez más frecuentes. Es precisamente la variable necesidad uno de los puntos de contacto entre política social y trabajo social.

Las necesidades son carencias producidas históricamente, socialmente jerarquizadas y se inscriben contradictoriamente en espacios complejos e interrelacionados. Estas características ponen de manifiesto que ellas están en constante interacción con el contexto histórico situacional, por lo que, lo que es satisfactorio para unos, no lo es para otros.

Las distintas clasificaciones sobre necesidades y la jerarquización que se establezca, inciden en el carácter de la política social y en las prioridades de respuesta que en la misma se establezcan. La respuesta a las necesidades es una esfera muy compleja y desconocida para el campo de la política social. Podríamos asumir entonces, que la política social propone un conjunto de medidas que pretenden responder al bienestar social y que necesita de disciplinas que concreten sus objetivos; es aquí donde juega su papel el trabajo social.

Para una mejor comprensión de este fenómeno es válido introducir la categoría servicios sociales, ya que son éstos los que hacen evidente la existencia de una política social en las ciudades.

Los servicios sociales se utilizan, se reciben, se hacen presentes a través de los locales, las personas, actuaciones o dinero; en fin, es una realidad concreta que forma parte del universo cotidiano de las personas. Desde una perspectiva más amplia se entiende por servicios sociales, el sistema de servicios humanos que comprende diferentes ramas como: la educación, sanidad, vivienda, empleo, mantenimiento de ingresos, servicios sociales etcétera.

Con un significado más restringido se designa como servicios sociales a la sexta rama de protección social, los servicios sociales individualizados, asegurando el acceso a derechos y beneficios, ofreciendo información o guía etcétera. Hay autores que utilizan la terminología de Servicios de Bienestar Social cuando hacemos

referencia a los servicios sociales en un sentido amplio con el objetivo de diferenciarlos de los servicios personales.

Los servicios sociales se estructuran en dos niveles:

1. Servicios sociales dirigidos a toda la población, los cuales también reciben el nombre de servicios comunitarios o de atención primaria.
2. Servicios dirigidos a colectivos específicos de población, denominados también servicios sociales especializados o servicios secundarios.

### **Servicios sociales y políticas sociales**

Como objetivo fundamental los servicios sociales pretenden lograr una mayor calidad de vida y bienestar social para todas las personas, por medio de actuaciones globales de prevención de necesidades, asistencia e inserción de las personas y colectivos carenciados.

Los servicios sociales como prestaciones técnicas son instrumentos de la política social que abarcan, tanto actividades organizadas y llevadas a cabo por personal especializado, como las prestaciones de carácter económico, programas, recursos y equipamientos específicos. Las prestaciones de carácter económico posibilitan el mantenimiento de un nivel de vida (pensiones de seguridad social, ayudas económicas coyunturales), y tienen como finalidad última la inserción de las personas y colectivos carenciados.

El primer contacto de individuos, familias y comunidades con el sistema de servicios sociales, se realiza por medio de los servicios de atención primaria, el cual es el primer nivel de acceso al sistema de protección social para todos los sectores de la población. Éstos tienen carácter descentralizado, pues los recursos se acercan al lugar donde se producen las necesidades.

El municipio se considera el ámbito ideal dentro de la administración pública para la organización y gestión de estos servicios. Cuando los municipios son grandes o de gran dispersión territorial se procura la descentralización por barrios para acercar los servicios a los ciudadanos.

Se ofertan servicios y programas polivalentes con el objetivo de satisfacer necesidades y problemas de diversa índole. Además,

constituye la vía para canalizar los problemas hacia los servicios sociales secundarios, mediante la evaluación de situaciones.

Los diferentes recursos y servicios son a su vez la plataforma idónea para potenciar la coordinación entre las instituciones. También contemplan toda una serie de elementos básicos: equipamientos, estructura integrada de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para hacer efectivas las actuaciones del sistema.

Los servicios de atención secundaria se organizan y gestionan en función de los colectivos de población a los que van dirigidos: infancia, adultos, mujeres, drogodependientes, desempleados, entre otros, por lo que como estos servicios van dirigidos a diferentes sectores, y dentro de ellos se atienden diferentes problemáticas, sus características difieren en relación con las carencias y objetivos por lograr.

Otra de las características que están definiendo a los servicios sociales es la responsabilidad pública. En este sentido, es función de los poderes públicos el garantizar el sistema de servicios, coordinarlo y promoverlo. Se trata de articular la oferta de otras entidades, salvar las correspondientes autonomías institucionales y recuperar la función de promoción de la sociedad civil; es decir, lograr la mayor participación de actores en mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, especialmente de los más necesitados.

### **El trabajador social como agente transformador del entorno urbano**

Partiendo de que las necesidades básicas insatisfechas afectan la participación de los ciudadanos en la vida social y vulneran los derechos sociales, y tomando en cuenta los diferentes factores que inciden en la vida urbana, antes señalados, podemos destacar tres tendencias fundamentales que pueden ser utilizadas para explicar el papel del trabajador social en la ciudad.

**En primer lugar** un trabajador social limitado a la asistencia social, centrándose en un caso específico y no en la comunidad urbana. Sus principales acciones van dirigidas al cumplimiento de las normativas para los diferentes sectores de la sociedad que el Estado ha elaborado, vinculado por ejemplo, a la protección a la salud mediante medidas preventivas, prestaciones y servicios sanitarios; la educación mediante la disponibilidad de estrategias,

medios y recursos que contribuyan a elevar el nivel cultural de las personas en aras de su desarrollo integral; y la vivienda, tomado como elemento fundamental para el funcionamiento de la vida social y espacio de interacción de lo público y lo privado entre las áreas fundamentales.

La propagación de los principales problemas que se presentan en determinado sector de protección social, podría traer consecuencias incalculables. Tomando en consideración a la vivienda (por sólo poner un ejemplo), como “necesidad de organización del espacio habitativo y de garantía de una vida comunicativa y de interdependencia entre las funciones en el sistema familiar”,<sup>1</sup> y cuando la calidad de ésta es crítica, incide de manera importante en los diferentes niveles de salubridad y hábitos que sustentan conductas inmorales, donde pierde relevancia la moral como regulador social, y donde se van potenciando comportamientos marginales que van en detrimento de la población y de la sociedad en general. En este caso, la labor del trabajador social en su intervención ha posibilitado que las administraciones públicas elaboren nuevos criterios distributivos, para permitir el acceso a una vivienda a quienes más lo necesitan y tienen menos recursos, disminuyendo así en cierto grado los índices de hacinamiento.

Aun así, y teniendo en cuenta los resultados que se han obtenido en las diferentes ramas de protección social, la tendencia por aplicar la política social de una manera restringida sobre la base de estrategias de asistencia social hacia los sectores que evidencian desigualdades y dependencias, es sólo una de las funciones del trabajador social, pero no la única. La realidad social nos plantea problemas mucho más complejos, que no sólo se reducen al acceso a recursos o servicios.

Nos encontramos ante un mundo en constante transformación, que necesita de profesionales preparados para hacer frente a estos cambios y buscar alternativas concretas para su solución. Se habla de comportamientos desviados que deterioran los sistemas familiares, debido a conflictos cíclicos sin mecanismos adecuados para su solución. Es una labor importante para el trabajador social, pero que necesita de conocimientos sólidos para lograr resultados relevantes.

<sup>1</sup> Tomado de *Política social* de Carmen Alemán

Estos comportamientos o aptitudes marginales de deterioro de los valores sociales por la pérdida de los reguladores, ya sea la familia, desde un nivel microsocioal o el Estado, desde el punto de vista macrosocioal, también constituyen indicadores que revelan índices de pobreza urbana.

Las influencias que el entorno social ejerce sobre los actores es vital, y donde el trabajador social en ciertos casos no puede influir por no encontrarse en capacidad para ello. Son cambios que deben hacerse a la política social que por su importancia no permiten espera.

**En segundo lugar**, un trabajo social que potencia el desarrollo de grupos sociales en riesgo y el de su entorno social. Es una tendencia más avanzada donde se toma en cuenta la relación dialéctica que existe entre el individuo y su entorno. Se reconoce la necesidad de análisis del medio social donde se desarrollan los grupos con problemas, el reconocimiento de sus principales necesidades, los factores que dificultan su desarrollo.

El entorno propicio de desarrollo de los individuos lo constituyen las ciudades. Ellas son reflejo de la sociedad con todas sus desigualdades, tiene una forma, un uso y un consumo que representa un orden económico específico. Presupone la existencia como espacio público, de ciertas características societarias, comunicacionales y medioambientales que le imprimen un sello y permite ser vivenciada.

Por otra parte, la estrategia de intervención que debe llevar a cabo el trabajador social reconoce la importancia de las características de los componentes estructurales de la comunidad, nos referimos a que el diagnóstico del entorno se traduce en el reconocimiento de las peculiaridades del territorio, donde se toman en cuenta los factores sociourbanísticos que provocan malestar, las características demográficas de su población, sus elementos socioculturales, sus principales demandas que pueden estar vinculadas con factores sociolaborales; es decir, carencia de empleo, todo un conocimiento necesario para lograr un potenciamiento de recursos que contribuya a paliar los estados de insatisfacción que dificultan el desarrollo comunitario.

Aquí, el trabajador social se encuentra ante un gran reto, ya que sus esfuerzos serán cada vez más visibles en la medida en que sea capaz de hacerles sentir a los comunitarios con su accionar que son tomados en cuenta, concientizándolos con sus problemas y convirtiéndolos en actores activos capaces de transformar su realidad.



**En tercer lugar** un trabajador social debe ser capaz de asistir, caracterizar, diagnosticar y aportar con sus investigaciones científicas cambios en la política social, captando además, nuevas necesidades que serán incluidas posteriormente en la política social.

Significa que la labor del trabajo social no se reduce a ejecutar ciegamente la política social, sino que a partir de la recogida y tratamiento de datos que reflejen una determinada realidad concreta, se puede elaborar una información que contribuya a la definición de la política social, por lo que podemos decir que en alguna medida el trabajo social puede anticiparse a la política social, respondiendo tanto a las necesidades básicas como a la selección de aquellas circunstancias por tener en cuenta, para liberar a los colectivos de la dependencia, la escasez y la exclusión. Para ello y debido al carácter complejo de las necesidades, se necesita de una visión interdisciplinar de los problemas y de las situaciones que los producen, para lograr una eficaz labor preventiva y orientadora que se manifieste en una mayor participación e integración de la acción en el territorio.

Con vistas a lograr especialistas más integrales, se han puesto en marcha en todo el país las escuelas de formación de trabajadores sociales, las cuales incluyen en su plan de estudio disciplinas que posibilitan un análisis completo de cada situación, un enfoque interdisciplinar y multicausal de los fenómenos sociales sobre la base de la investigación sistemática.

### **Principales problemas planteados en la política de servicios sociales**

El trabajo social puede favorecer el desarrollo de una política social en la medida en que contribuya a la superación de los obstáculos<sup>2</sup> que se interponen en su desenvolvimiento, y en la medida en que elabore líneas de intervención que posibiliten una mayor integración y bienestar social.

<sup>2</sup> Un abordaje más profundo sobre estos problemas podrá encontrarlo el Política social de Carmen Alemán y Jorge Garcés. En este artículo sólo se hace referencia a las principales características de estos problemas para encauzar el papel del trabajador social en el potenciamiento de políticas sociales más eficaces

Uno de los problemas que en la práctica se plantea es la política asistencialista de corte paternalista, que crea una prolongada dependencia de la persona a determinados servicios. Su conducta pasiva impide resolver su necesidad y va en detrimento de su desarrollo personal e intelectual. Un efectivo desempeño del trabajador social en este sentido, estaría encaminado al potenciamiento de aquellas características y recursos que pueden ser utilizados como medio de cambio personal y social. Se trata de una intervención intencional para el desarrollo de habilidades sociales, de expresión, de comunicación, orientada al logro de objetivos deseables para sí, conformándose una política social más activa.

La descentralización de los servicios sociales es otro gran reto para los trabajadores sociales. La participación social, de la cual se viene ocupando el trabajador social, evoca, además de la eficiencia, la implicación humana y social, el protagonismo del usuario, el desarrollo de la autonomía personal y social etcétera. Aquí, la labor del trabajador social permite desarrollar las modalidades de intervención que logren los mejores niveles de articulación, tanto de la eficacia técnica como de la descentralización con la participación e implicación humana.

Además de colaborar con la función administrativa de la política social, el trabajo social ha de situarse en la construcción de la sociabilidad, desde la comunidad de la que los miembros-ciudadanos forman parte, en una relación recíproca con el Estado social.<sup>3</sup>

Esto posibilita un enriquecimiento de ambas dimensiones y una mayor integración social. Según Habermans la base de la integración está en un equilibrio entre el mundo social y el mundo vital, los cuales son una preocupación de la política social orientada al bienestar social. El conocimiento de la necesidad, sus características y relaciones con factores y variables, determinan el servicio y la modalidad más adecuada de prestación del mismo para el cumplimiento de fines.

La relación existente entre necesidad, demanda y oferta tiene marcadas repercusiones en la política social y el trabajo social. Estas relaciones serán más viables si el proceso de descentraliza-

<sup>3</sup> Tomado de *Política social* de Carmen Alemán y Jorge Garcés, Epígrafe Política social y Trabajo social

ción de la política social de servicios sociales permite un mayor reconocimiento de las necesidades de los ciudadanos, a la vez que propicia una mayor participación de los mismos en la toma de decisiones. Estaríamos dando un paso de avance en el paliamiento, en principio, de problemas como la marginación y la exclusión social que afectan el mundo de hoy, propiciando que gran parte del universo esté sumido en la pobreza.

La calidad y la eficacia desde la política social y el trabajo social en el proceso de bienestar social están relacionados con tres elementos fundamentales:

1. **Acceso a la información.** La ausencia de datos dificulta la elaboración de criterios que determinen o localicen los objetivos necesarios y la manera de abordarlos; así como la elaboración de instrumentos eficaces en el avance de la programación, en la selección de los recursos en función de las necesidades, en la guía de la gestión de trabajo, en el refuerzo de la participación y en la correcta evaluación, entre las más importantes.

2. **Mejora continua de la organización de servicios y recursos.** El trabajo social necesita hacer una valoración sistemática de la naturaleza de las necesidades a las que una política social debe hacer frente con una implicación de agentes sociales; es decir, una valoración e interpretación de lo que realmente acontece. De esta forma influimos positivamente en la calidad de respuesta del servicio, y en una mejor adecuación del recurso a la realidad concreta.

3. **Evaluación de los servicios.** Una sistematización de la práctica desde la fundamentación conceptual y el refuerzo de habilidades y aptitudes puede ser un aporte del trabajo social, en relación con la evaluación de servicios programas, procesos, resultados, oferta, demanda, y utilizado como elemento innovador y de cambio en la organización de este campo.

La política social tiene, como hemos analizado, el interés de brindar acceso a todos los ciudadanos a los recursos que considera básicos. El trabajo social se inserta directamente en este proceso en la concreción de la política social en aquellos espacios sociales, en los que la desigualdad se hace evidente y las relaciones derechos-deberes se hacen más débiles. De ahí su preocupación por los factores micro-sociales de esos contextos (la mejora de las relaciones intersubjetivas, organización de grupos con una es-

estructura funcional, entre otros) en relación estrecha con el Estado. Concede particular atención al papel activo de los ciudadanos, como protagonistas de la evaluación histórica e institucional de los servicios sociales; y las formas de respuesta a las necesidades que adopta la política social.

La política social abarca tanto el contexto urbano como el rural, pero nuestro artículo presta su mayor atención a la política social particularmente en el contexto de las ciudades. De ahí que entraremos a analizar en el próximo epígrafe desde un enfoque sociológico sus principales características, tomando como referencia lo que han escrito los sociólogos de la ciudad empleándolo como punto de partida para analizar su funcionamiento en la actualidad.

### **Conclusiones**

Tomando en consideración las actuales transformaciones estructurales que han condicionado nuevas formas de crecimiento urbano, se impone la necesidad de incluir en este análisis los elementos que, desde el punto de vista sociológico, se han recogido en este artículo, ya que estos conceptos, indicadores, o relaciones, sirven de sustento teórico para darle un tratamiento unificado a los problemas que hemos señalado, a la vez que posibilitan la elaboración de estrategias de política social que contribuyan a paliar los complejos procesos que se suceden en el espacio urbano.

Las categorías trabajo social y política social se unen en una relación dialéctica de constante interacción.

Las diversas funciones del trabajador social: canalización de necesidades, diagnóstico de los cambios en las ciudades sobre la base de la influencia que ejercen indicadores sociales de índole demográficos, culturales, urbanísticos, que por la vía de investigación sistemática se realicen, ayudarán a entender y explicar las relaciones que sobre el individuo ejerce el entorno social donde se desenvuelve, y sus posibles comportamientos. Estas relaciones no son excluyentes sino un proceso de doble confluencia, de constante intercambio, donde el individuo asimila o rechaza formas de comportamiento, valores, símbolos, usos de los espacios que, internalizados a nivel de la conciencia, se convierten en acciones que transforman los diferentes espacios de la ciudad. Para el trabajador social estos comportamientos y relaciones son válidos para ejercer la asistencia social con los elementos necesarios para resolver determinadas situaciones.

Es muy importante señalar, además, que al estar insertado el trabajador social en ese entorno, éste es capaz de sensibilizarse con sus problemas y convertirse en el comunicador de las diferentes problemáticas frente a las instituciones responsables de suministrar recursos o atención más específica. Y muy fundamental, detectar las principales necesidades y demandas que servirán de base para las transformaciones que sobre las políticas sociales se realicen. En la medida que esto se logre, en estas últimas se representarán las principales exigencias de la población.

### **Bibliografía**

- Castells, Manuel, *Movimientos sociales urbanos*, capI.  
"Calidad de vida: Noción cultural y derivación política", en Revista Mexicana de Sociología, núm 1, 1991.
- Cuenca, Beatriz, "Globalización y políticas urbanas. Transformación de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires", en Revista Sociológica, núm 15, Enero-Abril, 2000.
- Cruz Rodríguez, María Soledad, "Ciudades sin rumbo" en Revista Sociológica, Enero- Abril núm 18, UAM, México, 1992, Díaz Carbó, Participación comunitaria en cuatro experiencias de los órganos locales de Gobierno en Cuba, pág 75.
- "Espacio social y Transporte", en Revista Mexicana de Sociología núm 3, 1990, pág 3.
- Revista Contracorriente núm 11, 1997, pág 88-98.
- Revista Sociológica Papers, núm 36, Universidad autónoma de Barcelona, 1991.
- Revista Sociológica núm 15 enero- abril, 1991.
- Ritzer, George, *Teoría sociológica clásica*, McGraw-Hill, España, 1996.
- \_\_\_\_\_*Contemporary Sociological Theory*, third edition, McGraw-Hill, España, 1992.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 1971.
- Zárate Martín, A., *El espacio interior de la ciudad*, Capítulo III, págs 55-72.