

EL CONCEPTO DE BIENESTAR SOCIAL

DINORAH POLANCO

La historia de la humanidad ha sido una lucha constante por la supervivencia. Esta supervivencia se ha logrado con el ingenio, la ciencia y la técnica para crear el bienestar material inigualable que estamos disfrutando en este siglo XX; sin embargo, la otra cara de la moneda es que este bienestar material no corresponde a un bienestar social justo para toda la humanidad.

¿Hay bienestar social? ¿Qué es el Bienestar Social? Estas preguntas pueden tener múltiples respuestas, que van desde una justificación de la filantropía hasta la demanda de un Estado Previsor y dador de todos los bienes y servicios que requieren los ciudadanos.

Hagamos el intento de conceptualizar la expresión Bienestar Social. Por una parte, en su sentido más amplio, abarca todo lo que los hombres hacen, lo que Aristóteles llamó la "BUENA VIDA". En su sentido más pragmático se define como un sistema unificado por valores, objetivos y principios operativos comunes; los aspectos institucionales de la vida social que expresan la preocupación colectiva de la sociedad por el bienestar de sus miembros en cuanto individuos y en los grupos familiares y comunitarios.

El conjunto de instituciones que conforman el sistema de "Bienestar Social" está determinado por todos los factores sociales, culturales, políticos y económicos que caracterizan una sociedad.

Entonces dicho sistema se da en cualquier sociedad, siendo para cada una un caso particular.

Conferencia dictada ante el II Congreso Nacional de Trabajo Social, Santo Domingo, R. D., 27-30 de octubre de 1982.

Se han establecido variables universalmente aplicadas para el estudio del Bienestar Social, lo que hace posible introducirse en la sistematización del mismo, aunque con las dificultades de la complejidad y amplitud que le caracteriza.

En este proceso se colige una relación dialéctica entre lo individual y lo colectivo. Esta dinámica dialéctica se da en diferentes niveles de acción: los actos colectivos se expresan a través de las instituciones políticas; los actos individuales expresan su preocupación colectiva a través de las instituciones religiosas y económicas, y la auto-preocupación a través de la familia; es decir, la dialéctica individuo-colectividad está en la base de las instituciones del llamado Sistema Bienestar Social.

Existe un lastre en la concepción usual del Bienestar Social: que es de naturaleza filantrópica. Este reduce la naturaleza de los actos colectivos que propenden a elevar el bienestar social a hacer actos desinteresados que no pueden ser expresados en términos monetarios ni comerciales. Esta concepción retrasa el tratamiento científico y profesional de la función del Bienestar Social.

Se ha desarrollado una concepción alternativa que permite este tratamiento científico-profesional que se encarna en el trabajo social y sus técnicas de intervención en la realidad.

EL BIENESTAR SOCIAL Y EL ESTADO

Al hacerse la sociedad más compleja y agudizarse las diferencias de clases, se llega al convencimiento de que el bienestar del individuo no se puede dejar a la costumbre o a mecanismos informales, sino que pasa a ser competencia del Estado. Es la autoridad quien acepta la responsabilidad de auxiliar a los necesitados, aunque el hombre como individuo, por su naturaleza, está llamado a asumir la responsabilidad de ponerse a disposición de los otros.

Con la revolución industrial y la emigración de la población del campo a la ciudad, las sociedades produjeron una dinámica de estilo de vida que introdujo valores sociales, políticos, culturales y económicos que por sí mismos exigían respuestas que los individuos de manera particular no podían satisfacer. También funciones, que la familia y grupos comunitarios desempeñaban, comenzaron a ser insuficiente e inadecuadamente suplidas, por lo que empezó un proceso de formación de instituciones especializadas.

Con la industrialización se generan nuevas situaciones y, al contrario de las sociedades primitivas en las que los problemas se debían principalmente a malas cosechas: desastres por fenómenos inevitables o escasez crónica de recursos, en las sociedades complejas y contemporáneas, el fenómeno de la asistencia adquiere nuevas dimensiones, señalándose principalmente el fenómeno del desempleo y creándose la clase dominante llamada "POBRES FISICAMENTE CAPACES", "EJERCITO DE RESERVA"... también trabajadores mal pagados, empleados sólo ocasionalmente; los desempleados y las categorías particulares generadas en cada sociedad que reflejan las situaciones de

subempleos (Ejs.: "Chiriperos", "Echa Día", "Alquilados", etc., en el caso de República Dominicana).

Se generan los problemas en el seno mismo de las relaciones sociales de producción, es decir, en el sujeto directo, en la fuerza laboral; entonces los males del industrialismo demandan respuestas inmediatas.

Para 1880, Inglaterra, Austria, Alemania y otros países europeos habían establecido programas dirigidos al Seguro Social con carácter obligatorio. Estos programas fueron ampliados (a desempleados, incapacitados por vejez y por enfermedad) después de la Primera Guerra Mundial, como una manera de enfrentar la problemática surgida por los efectos de la guerra.

En los años 30 todos los países que habían iniciado su proceso de industrialización tenían programas dirigidos al Seguro Social, menos Estados Unidos.

Para Estados Unidos decidirse a crear programas de seguro y servicios sociales, tuvo que agudizarse la depresión económica que forzó a millones de trabajadores deseosos de trabajo a una ociosidad prolongada, y planteó la paradoja de la miseria masiva en medio de la abundancia potencial.

El hecho anterior tuvo sus repercusiones en algunos países de América Latina. En República Dominicana la ley de Seguridad Social se produjo en condiciones diferentes. El régimen autoritario de la época produjo una ley "AVANZADA" de seguridad social, creada en medio de una relativa abundancia económica producida por la Segunda Guerra Mundial. Es así como en 1947 se crea la dependencia de previsión y asistencia social en la denominada "SECRETARIA DE ESTADO DE PREVISION SOCIAL", la que luego pasó a formar parte de la hoy llamada SECRETARIA DE ESTADO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL.

En la primera mitad del siglo los programas dirigidos a enfrentar los efectos creados con el desarrollo de la industria se orientaron más hacia: a) Renta inadecuada para quienes trabajan; b) Incapacidad derivada por accidentes, viudez y maternidad; y c) Desempleo.¹

Después de los años 60, los programas de Bienestar Social empiezan a enfrentar los problemas que amenazan directamente a la sociedad en su conjunto.

Surge una nueva orientación del Bienestar Social, que se refleja en la llamada Ingeniería Social, aplicándose a la función de trabajo social en sociedades pluralistas y con característica de que deben formularse políticas sociales exentas de posiciones clasistas y prescindiendo de las clases sociales. Esta posición es un reflejo de la escuela filosófica que propugna por la neutralidad científica.

El fracaso de esta tesis se comprueba con el hecho de que los programas sociales implementados en esta perspectiva han profundizado la crisis, creándose una nueva situación que se ha definido como una "Nueva Periferia" dentro del "Centro Hegemónico" del capitalismo mundial.

BIENESTAR SOCIAL, POLITICA SOCIAL Y POLITICA PUBLICA

Las acciones de Bienestar Social llamadas a ser implementadas desde el Estado constituyen las "POLITICAS DE ESTADO", que envuelven la política social y política pública. Como se señaló anteriormente, la función de Bienestar Social es amplia y compleja. Esto es debido a que por "el carácter complejo de la estructura social es muy difícil aislar lo que no es economía dentro de una acción en el campo social o político, pero no existe ninguna política económica que no tenga reflejos sociales ni políticas sociales sin consecuencias económicas".²

El problema a tratar es delimitar el concepto de política social y política pública. Viendo el primero como parte integrante de la segunda, por ser la política pública el conjunto de acciones en que, a través de los distintos aparatos de autoridad, interviene el Estado para normar el comportamiento colectivo.

LA POLITICA SOCIAL

La Política Social tiene como objetivo el Bienestar Social y, por lo tanto, es un conjunto de acciones y programas tendentes a lograr este objetivo. Mientras que la Política Pública tiene como objetivo la normalización de la sociedad. Esta normalización tiene los alcances y límites que le imponga el proceso de desarrollo de la sociedad. El área de las políticas sociales es indefinida y cumple el doble carácter de toda política que proviene del Estado: Acumulación y legitimación.

Ampliando el concepto de Política Social, señalaremos algunas de las recomendaciones³ que las Naciones Unidas plantean al respecto.⁴

- Existen en el mundo diferencias entre países ricos y pobres.
- Dichas diferencias en los países se deben a la rigidez y estratificación social y económica. El efecto de la pobreza; entonces hay que redistribuir el ingreso para elevar el nivel de vida.
- El desarrollo económico es visto como un proceso continuo. Para alcanzarlo es necesaria la eliminación de los obstáculos estructurales que se oponen a la expansión y al fomento de la participación del pueblo en el desarrollo. Además de requerir inversiones.
- Las Políticas Sociales serían instrumentos de redistribución de ingresos y mejora del nivel de vida. Con reflejos en el incremento de la productividad y el desarrollo, cuyo objetivo es alcanzar el "BIENESTAR DE LA POBLACION".
- Una preocupación es saber cuáles son las políticas sociales redistributivas que estimulan el desarrollo y cuáles son limitaciones superficiales de modelos de países industrialmente

adelantados y que en el fondo entorpecen el desarrollo económico.

- El supuesto es que cada contexto demanda políticas sociales adecuadas a las diversas etapas del desarrollo económico. Considere el papel de la reforma agraria como medida redistributiva, la política fiscal que tributa a propietarios con ingresos elevados, los medios de garantizar trabajo y eliminar el desempleo y subempleo, la función del consumo público en el mejoramiento de los servicios sociales que se prestan a la población.

Como señala el sociólogo brasileño Walter Tesch, la proposición del documento de las Naciones Unidas apunta a convertir la Política redistributiva en un instrumento de estabilidad.⁵

POLITICA PUBLICA

Hemos planteado que la política pública es un componente del Estado y es importante hacer notar que la explicitación de la política pública, eliminando la improvisación y el espontaneismo, requiere de la institucionalización de los programas y proyectos de Bienestar Social.

En el caso de República Dominicana, las políticas públicas han sido tan tímidamente formuladas, que no han permitido que el Bienestar Social sea alcanzado de manera consciente y, concomitantemente, hacen que un análisis sobre esta temática resulte ser un proceso un tanto difícil por las razones siguientes:⁶

1. Al no existir formulación de política, no existen parámetros cuantificables ni comparativos en lo que se espera que deba hacerse y lo que se hace.
2. El juego de los intereses particulares tiene campo abierto y puede llegar a adquirir mayor fuerza sobrepasando los intereses del bien común.
3. Cada institución puede producir y adquirir metas y funciones divergentes, diferentes a los previstos en las leyes o decretos.

Esto constituye un problema, porque al no existir políticas definidas, se diluye la responsabilidad del Estado y no es subsanada por grupo social alguno. Se afecta directa y drásticamente a los que carecen de los servicios sociales que se espera compensen la situación sobrehumana en que vive la mayoría de nuestra población.

De igual manera, el poder del Estado no ha sido lo suficientemente coherente en su política social y económica, por lo que históricamente se tiende a dejar al azar la intervención de los sectores públicos y privados en la ejecución de las acciones a través de servicios y bienes que caen en el campo de la política pública.

Hay dos niveles de política pública: primero, la normatización de la vida social y económica de las ciudades a través de la ley y el aparato legislativo-judicial, y segundo, a través de acciones administrativas con la producción de bienes y servicios por parte del Estado. Por ejemplo, los hospitales públicos

En síntesis, la política pública es la acción del Estado mediante la cual se normatiza la vida social de los ciudadanos, debiendo extenderse no como el estudio del Estado en sí, sino como la relación Estado-ciudadano.

Por lo tanto, la política pública es la dinámica social producida en la sociedad, pero en función del principio de autoridad en esa relación individuo-Estado. Se puede instrumentalizar a través de las leyes y de la administración, pero hay políticas públicas que no están descritas y son fruto de las tradiciones. Estas suelen predominar en países como el nuestro con falta de institucionalización y con predominio de relaciones patriarcales y primarias.

"La Política Pública, en un ámbito nacional, se refiere a los procesos sociales que conducen a la toma y ejecución de decisiones, a través de las cuales se adopta o se asigna autoritariamente valores para toda la sociedad".⁷

Las demandas individuales o sociales son raramente satisfechas por los servicios sociales, y esta insatisfacción es lo que se convierte en demanda de política social. Los individuos o grupos, movidos por intereses comunes, captan las demandas insatisfechas, las agregan y las movilizan, convirtiéndolas en demandas de políticas públicas. Las acciones que de ellas se generan, según las medidas y decisiones políticas, conforman el sistema de Bienestar Social.

DE LA INSTITUCIONALIZACION DEL BIENESTAR SOCIAL

El proceso político se da en las relaciones de poder formal y poder real. El primero se expresa en las instituciones y el segundo, en los distintos grupos de presión y organismos políticos y para-políticos. La manera y el grado cómo los servicios sociales respondan a las demandas de los grupos sociales, es lo que va a generar apoyo de oposición hacia el sistema, es por ello que el "poder político institucionalizado cuenta con mecanismos para satisfacer necesidades", antes de que se transformen en demandas políticas.

En el proceso de decisiones de la política pública del Bienestar Social interactúan tres niveles que deben estar presentes en las instituciones de Bienestar Social:

- a) El nivel político (las autoridades);
- b) el nivel técnico-administrativo; y
- c) el nivel técnico-operacional.

El Bienestar Social debe ser organizado para enfrentar las desigualdades evidentes en el sistema socio-económico. Pero es importante delimitar las áreas de acción prioritaria dentro del contexto de la vida nacional y, más particularmente, es condición necesaria que se origine un proceso de coordinación integral y de complementariedad de servicios, a fin de lograr la racionalidad, la coherencia y evitar dispersión y mal uso de los recursos tanto humanos como materiales.

Debe atacarse de manera prioritaria los problemas más acuciantes, a fin de que se apliquen los programas a los grupos sociales que tienen menor capacidad para satisfacer sus necesidades por sus propios medios y paralelamente dinamizar el proceso productivo para generar empleo y para producir los bienes y servicios que son demandados para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Creemos que la estrategia a seguir en el proceso de institucionalización del Bienestar Social en el caso de República Dominicana y por lo tanto según las características de la situación histórico-coyuntural que estamos confrontando debe orientarse a:

- a) La clasificación en orden de prioridad de los problemas más acuciantes.
- b) Priorización de las áreas según los tipos de problemas. Deben establecerse metas a corto, mediano y largo plazo.
- c) Fortalecer las instituciones existentes que son especializadas en el área y crear los organismos en caso de que no existieran.
- d) Modernizar las leyes que amparan las instituciones existentes y crear nuevas leyes para aquellas situaciones que carecen de toda protección. (Ej. Seguridad Social; tribunal tutelar de menores; régimen carcelario; guarderías empresariales; salarios mínimos, etc.).

Al delimitar las acciones prioritarias, en función de la problemática, es necesario indicar para cuáles áreas se requieren nuevas organizaciones y entonces establecer la estrategia para crearla. El proceso de institucionalización del Bienestar Social creemos que debe hacerse paulatina, simultánea y progresivamente en función de las prioridades y metas establecidas. Debe hacerse con una visión integradora, orientada a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, no como un simple acto de caridad sino de justicia, de responsabilidad y compromiso del Estado y de todos los dominicanos.

NOTAS

- (1) Smith, Arthur E. *Teoría del Bienestar Social*. Buenos Aires: Hex manistas, 1971. p. 13.
- (2) M. Gamboa, B. Lima, W. Tesch. *Política Social del Estado: Marco Teórico y Metodológico de la Investigación. Una perspectiva de Análisis*. Cuaderno No. 7 CEIATS - Lima, Perú, pág. 39.
- (3) Documento 9-69, IV. 8, 1969 de los N.N.U.U.
- (4) Recomendaciones ordenadas y citadas por Walter Tesch en *Política Social del Estado*, Cuaderno No. 7, CEIATS, 1978, Lima, Perú, pág. 60-61.
- (5) Idem, *Ibid*, pág. 40.
- (6) Polanco, D., Gómez, R. y otros, "Política Pública de Abastecimientos de Medicamentos a la Población Dominicana".
- (7) OPS. *Política de Salud*, pág. 5.