

Acción social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica

ÁNGEL SANZ CINTORA
DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

La Acción social y el Trabajo social han vivido en España un cambio espectacular desde el franquismo y la transición democrática para situarse hoy en una encrucijada de dilemas, entre el mantenimiento burocrático de un sistema prestacionista y el impulso transformador de la sociedad.

La reflexión a partir de una experiencia de Educación Familiar en el Centro Municipal del Casco Histórico de Zaragoza pone de manifiesto las limitaciones del modelo de servicios sociales puesto en marcha en los años 80 en España, con mucho voluntarismo y recursos escasos, y las posibilidades de futuro que se están ensayando para superarlas.

Palabras clave: Acción social, Trabajo Social, Servicios sociales, burocratismo, transformación, intervención social, lucha contra la pobreza.

Acción social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica



Ángel Sanz Cintora

El pasado 26 de marzo impartí una conferencia en la Escuela de Acción Social de la Cruz Roja de Toulouse sobre la Acción Social y el Trabajo Social en España.

Estaban celebrando el sesenta aniversario de su fundación y quisieron hacerlo con un debate sobre la situación actual de la acción social y el trabajo social en Europa, a partir de las experiencias belga y española, entre otras. La intensa y larga colaboración que venimos desarrollando con esta Escuela desde 1989 me obligó a aceptar la invitación.

Desarrollé mi exposición en torno a tres puntos:

- a) una breve referencia a la historia más remota del Trabajo Social en España para dejar constancia del origen común de la profesión con toda Europa, pero que en el caso de España se prolonga hasta los años 70. No por una condición especial de los españoles, sino por el peculiar desarrollo económico, social y político de las sociedades del sur de Europa en general. Con esto quería poner de manifiesto el salto tan importante que se ha dado en España en una generación y lo que supone de aprendizajes acelerados y tentativos.
- b) la eclosión democrática de los años 80, con la definición y puesta en marcha de las políticas sociales de igualdad, universalidad y derechos ciudadanos, y del sistema de servicios sociales en particular, en la que los trabajadores sociales jugaron un papel importante y que ha condicionado su situación actual.
- c) finalmente hacía referencia a la situación actual: después de los años de crecimiento y afirmación de la profesión,

ésta se encuentra en una importante encrucijada de maduración profesional y teórica y de aportación a los procesos de reestructuración de los sistemas de bienestar y de las políticas públicas que oscilan entre el descompromiso social y la orientación hacia los sectores más necesitados, mediante programas más selectivos pero también más estigmatizantes, y con una mayor participación las organizaciones sociales y de la sociedad civil

Naturalmente, se trataba de realizar una exposición muy sintética, sin que pareciera simplificadora y como punto de partida para realizar un debate fructífero para las dos partes, como lo fue de hecho.

Sin llegar a desarrollarlo en la exposición con los colegas franceses, se insinuaba cómo algunos de los problemas señalados para el momento actual se habían puesto de manifiesto en nuestra experiencia de trabajo en el Proyecto de investigación-Apoyo socioeducativo a la infancia y la familia en el Casco Histórico, que ellos ya conocían, por otra parte, de encuentros anteriores.

Este aspecto es el que he tratado de desarrollar en este pequeño trabajo como punto de partida para una reflexión posterior que podría ser extraordinariamente fructífera.

Efectivamente, desde el comienzo del Proyecto dio la impresión de que se enfrentaban dos modelos de intervención que, de forma ciertamente maniquea y sin mayor contextualización, se podrían caricaturizar como sigue:

- uno centrado en las familias y libre de condicionamientos burocráticos de funcionamiento del sistema, otro centrado en el sistema y sus reglas de funcionamiento.
- uno centrado en la flexibilidad y la experimentación, otro centrado en las normas del sistema y la experiencia acumulada.
- uno centrado en los procesos educativos y promocionales, otro centrado en la gestión de prestaciones económicas y generador de dependencias institucionales.
- uno abierto a la colaboración con el conjunto de recursos y profesionales del barrio, otro centrado en su propio servicio como centro del sistema y puerta de entrada al conjunto de recursos públicos, como viene establecido en la Ley de Ordenación de la Acción Social, por otra parte.

Y todo ello a pesar de tratarse de un Centro Municipal de Servicios Sociales, el del Caso Histórico, especialmente emprendedor y abierto a la experimentación y a la innovación, sobre todo a raíz de su participación en el PICH, del que es uno de los principales impulsores. Precisamente en la línea señalada por Castel, tal como desarrollo más adelante.¹

Evidentemente, se trata de hipótesis escasamente elaboradas y fundadas únicamente en intuiciones y observaciones no sistemáticas sobre el trabajo desarrollado en el Centro Municipal del Casco Histórico. Tampoco era nuestro objetivo evaluar el funcionamiento del Centro Municipal. Pero en la medida que nuestro programa de educación familiar se integraba y dependía del Centro Municipal, era inevitable poner de manifiesto mínimamente las dificultades de funcionamiento que repercutían en el programa de educación familiar.

Por supuesto, en este breve análisis, no se trata de culpabilizar a los profesionales de los servicios municipales. Como en tantos análisis sociológicos, los procesos analizados se sitúan más allá de los compromisos personales de los actores implicados, aunque también deben ser tenidos en cuenta.

En cualquier caso, valdría la pena contrastar científicamente las ideas que desarrollo al final del trabajo. Es decir:

- a) si y hasta qué punto el sistema de servicios comunitarios, en este caso, se ha convertido en un puro administrador de recursos sociales, además escasos.
- b) si y hasta qué punto la incorporación creciente de la iniciativa social a la participación en la gestión del sistema ha aportado elementos de cambio que puedan obligar a

¹ Quiero agradecer la colaboración que he recibido, para completar este artículo, a todos los compañeros del Equipo de Educación Familiar del Casco Histórico que han leído los sucesivos borradores y han aportado sus puntos de vista y su experiencia profesional. Aunque la redacción final y la responsabilidad por lo que se afirma es exclusivamente mía, sus aportaciones han sido indispensables para mí. Por supuesto, la investigación de base habría sido imposible sin el trabajo y la dedicación de los responsables del Centro Municipal, los trabajadores sociales, los Educadores Familiares y el Psicólogo y sin los compañeros del Equipo Investigador. A todos ellos mi reconocimiento y mi gratitud. Sucesivamente, Alfredo, Carmen, Sara, Eva, Belinda, Beatriz, Luisa, Brígida, Isabel, José Antonio, María, Marga, Maricarmen, David, Rosa, Olga, Alicia, Suso, Eduardo, Alberto, Marimar, Dolores, Nuria y Marta.

revisar el propio sistema o ha terminado o terminará acomodándose a las reglas del sistema.

- c) si y hasta qué punto los programas de rentas mínimas en particular y su conexión con los planes integrales, donde esto se ha producido, es decir, el compromiso de los Centros Municipales en los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión como uno de sus objetivos prioritarios, ha supuesto o puede llegar a suponer un cambio transformador en la concepción y desarrollo de todo el sistema de servicios sociales.

Contrastar estas hipótesis y verificarlas, en su caso, en la ciudad de Zaragoza, analizando la evolución histórica de los servicios sociales en la ciudad, podría ser una labor estimulante para el actual debate sobre el futuro de los servicios sociales, y las políticas sociales en general, y para señalar caminos innovadores de lucha contra la pobreza y la exclusión tan presentes en nuestras sociedades como inaceptables para nuestro nivel de desarrollo económico

1. Los orígenes del Trabajo social en España

Como en el resto de países, la profesión de la asistencia social en España también surge en un entorno religioso y caritativo.

Su precedente más estricto lo constituyen las visitadoras de pobres que propone Luis Vives en 1526 en su Tratado de Socorro a los pobres o más recientemente, en España, las damas de la caridad del XIX que presenta así el profesor Alvarez Uría:

«Sufridas mujeres de clase media y alta concurrían con los dulces consuelos de la acción caritativa y social a amortiguar los sufrimientos de los pobres. En realidad si la asistencia se convierte en una profesión típicamente femenina ello se debe a que, para las elites pensantes del XIX, existen afinidades entre niños y pobres. Ambos necesitan del amparo y de una educación que les permita...interiorizar las reglas sociales y convertirse en "civilizados". En los dispensarios, en las fábricas, en los hospitales, en los asilos, en las escuelas la mujer tendrá la obligación de irradiar ...las benéficas cualidades de su instinto maternal y protector precisamente en el momento en que el Estado deja de ser sólo un instrumento de represión de la clase obrera y es cada vez más un

Estado tutelar. Estas “asistentas sociales” son las nuevas visitadoras del pobre. Son ellas quienes entran en contacto con sus problemas y necesidades y demandan los auxilios que pueden aliviar su situación. Quizás sin saberlo estas mujeres no sólo realizaban una labor de Estado sino que además, en tanto que pioneras, abrían nuevos campos de “las profesiones femeninas”.»²

A partir de finales del XIX, en todos los países se intenta profesionalizar esta forma voluntaria de atender a los pobres y se fundan Escuelas para formar las primeras asistentas sociales con mayor o menor rigor científico y profesional.

En España se funda la primera «Escuela de Asistencia Social para la mujer» en Barcelona, en 1932. Son los primeros años de la II República, primer intento democratizador y modernizador de la sociedad española. Es una escuela filial de la Escuela Católica de Bélgica. Se proponía «dotar de nociones y entrenamiento técnico a quienes decidieran «intervenir en la obra de mejora de la sociedad»³, en la misma línea del resto de escuelas y corrientes europeas de profesionalizar la asistencia caritativa

Al terminar la guerra civil, en 1939, se abre un largo período con la dictadura de Franco. Ese mismo año se funda en Madrid la segunda escuela que se llama «Escuela de Formación Familiar y Social». Los objetivos de formación de la carrera de asistente social se resumían diciendo que «se trata de una carrera femenina cuyas finalidades son, ya una preparación de la mujer para un servicio de la sociedad, ya una ampliación de su cultura con vistas a convertirse en una buena —y cristiana— madre de familia».⁴

Es decir, no sólo se remarca su carácter femenino, sino que se supone que la formación vale tanto para ser una buena madre de familia como para «servir a la sociedad» y se puede uno imaginar el tipo de servicio que se le podía ofrecer con esa formación.

Esta concepción de la acción social y la asistencia social se mantendrá en vigor durante la mayor parte del período fran-

2 Alvarez Uría: «Los visitadores del pobre, caridad, economía social y asistencia en la España del S. XIX». En VARIOS. *Cuatro siglos de Acción Social. De la beneficencia al Bienestar Social*. S. XXI Madrid. 1985, pg.144

3 Llovet y Usieto. *Los trabajadores sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*. Ed. Popular. Madrid, 1990.pg.51

4 Estruch, J. y Güell, A.M. *Sociología de una profesión. Los asistentes sociales*. Península. Barcelona. 1976, pg.237

quista. La concepción de la profesión tratará de librarse de estas limitaciones caritativas y benéficas antes del final del régimen y con ello dar a su intervención social una orientación bien distinta.

2. Los trabajadores sociales en el franquismo

2.1 Los primeros años. La vuelta al pasado

Los primeros años de la dictadura franquista suponen uno de los períodos más oscuros de la historia de España. La represión política es feroz, igual que los fusilamientos sumarísimos. La economía sufre un retroceso enorme. Ideológicamente, el régimen político nos quiere devolver a los años imperiales⁵.

En el campo de la asistencia social, el catolicismo social se tiñe de un marcado color político, el nacional catolicismo, expresión de la subordinación de la Iglesia Católica al régimen fascista. Aún cuando legalmente había un cierto compromiso por parte del Estado para atender a los pobres y no sólo a los trabajadores, siempre queda un fondo de ambigüedad en el terreno de la asistencia social franquista.

Existía un sistema de beneficencia pública, pero tanto ésta como el escasísimo resto de actuaciones sociales, se dejaron en manos de dos instituciones, que se podían calificar de para estatales:

- la Iglesia católica desde sus parroquias y desde las direcciones provinciales de beneficencia asumió buena parte de la gestión del sistema. Como señala Margarita García, «tendría que ser la acción particular, en nombre del principio de subsidiariedad, quien realizara la auténtica actividad de prestación. El concepto cristiano de caridad dominaría la legislación más que el derecho del administrado a obtener determinadas prestaciones».⁶

5 García Delgado, J.L. (coordinador) *Franquismo: el juicio de la historia*. Temas de hoy. Madrid. 2.000

6 García Padilla, M. «Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia». (1.939-1.975) en VARIOS: *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1.990, pg.421

- la Falange Española, el partido único del régimen, a través de sus organizaciones especializadas, el Sindicato único y obligatorio, el Frente de juventudes y la Sección Femenina, ejerció no sólo la organización de control y adoctrinamiento de los trabajadores, los jóvenes y las mujeres españolas, sino que fue el instrumento de gestión de los escasos servicios sociales que ofrecía el régimen, si se les puede denominar así.

Pero, en general, tanto en la atención directa a los pobres como en la formación de los profesionales, la Iglesia controlaba la mayor parte de las Escuelas de Asistentes Sociales, mientras la Sección Femenina tenía un número reducido de ellas⁷.

Valga sólo un detalle para mostrar cómo se entendía la asistencia social en estos años y las resistencias a una cierta organización de la beneficencia. Margarita García recoge una declaración de Pilar Leguerica, Vicepresidenta de la Junta de Beneficencia Provincial de Vizcaya:

«Hay muchas personas que al hablar de ordenación, de la sistematización de la Beneficencia, mostraban un cierto recelo, una cierta desconfianza, porque creían que esta sistematización podía quitarle a la Beneficencia el calor de espíritu cristiano, el calor de Caridad; y que nos podíamos quedar con una Beneficencia fría o una especie de filantropía laica. Yo creo que es temor que hay que desechar en España porque toda nuestra legislación de Beneficencia está penetrada de un alto espíritu cristiano.»⁸

En este medio, «la profesional», es decir la asistente social, naturalmente en femenino, no podía ser sino una auténtica dama de caridad, sometida a los mismos debates organizativos y filosóficos que en el siglo XVI con Luis Vives.

2.2 Los primeros pasos adelante

En la década de los sesenta se produce en España un salto adelante en todos los terrenos que desembocará en nuestra situación actual.

7 En 1.964 se contabilizan 27 escuelas de Asistencia Social de la Iglesia y 5 de la Sección Femenina.(ver referencia anterior, pg.427)

8 Idem.pg.422

Se inicia un largo camino que conduce de la autarquía económica, del autoabastecimiento, al desarrollismo y la «modernización». La economía española se abre al exterior y comienza un período de desarrollo económico y de cambios sociales con la emigración a Europa, el turismo, el aumento de las inversiones extranjeras, la progresiva industrialización del país, el traslado masivo de población rural a las ciudades, el consiguiente crecimiento de éstas con el chabolismo y sus derivados, la reaparición de las primeras organizaciones sindicales independientes pero todavía clandestinas, etc.⁹

El régimen realiza algunas pequeñas reformas en el campo de los seguros sociales y la asistencia sanitaria para los trabajadores activos y sus familias. También interviene en el sistema educativo y, especialmente en la formación profesional. Son medidas dirigidas a responder a las exigencias del sistema productivo para garantizar una mano de obra más sana, mejor formada, también más satisfecha con el régimen político.

Ese conjunto de intervenciones dan como resultado un sistema que ha sido llamado Estado de Bienestar Autoritario o bismarkiano. Sin modificar el sistema político de falta de libertades, se aumenta mínimamente el gasto social dirigido a los trabajadores, en seguros sociales y ciertas prestaciones técnicas, en medicina preventiva, seguridad e higiene en el trabajo, formación y rehabilitación.

Sin embargo, el sistema de asistencia para los pobres quedó intacto, con cierto aumento del gasto a través de los llamados Fondos Nacionales¹⁰, pero con el mismo carácter marginal, estigmatizador y represivo.

El proceso general de cambios que vive la sociedad española tiene su repercusión en los Asistentes Sociales, como se denomina en España a estos profesionales por el momento, y en su forma de intervenir en la acción social.

Voy a presentarlos a través de una breve referencia a tres procesos simultáneos en el tiempo y convergentes.

Si España está cambiando no es tanto por un proceso interno de nuestra sociedad, que también cambia, sino especial-

9 Ver García Delgado: o.c.

10 Casado, D. y Guillén, E. *Introducción a los Servicios Sociales*. Acebo Madrid.1987.pg.108

mente como respuesta a los grandes cambios que se están produciendo en el mundo en esos años. En particular señalaré dos con especial incidencia para este análisis.

2.2.1 los aires que vienen de Roma

El papa Juan XXIII con sus encíclicas que exigen un compromiso de la Iglesia en el mundo, especialmente con los pobres, el Concilio Vaticano II y la dinámica modernizadora que introduce Pablo VI, van a repercutir en la Iglesia española. Se plasmarán especialmente en la nueva orientación de Cáritas, con un cierto grado de tecnificación y planificación en sus actuaciones y cierto matiz crítico.

En efecto, la Iglesia española había creado en 1942 Cáritas, una organización de beneficencia para atender las necesidades más perentorias de los pobres en torno a las parroquias. Pero a principios de los 60 se crea en Cáritas la sección social, con el objeto de realizar estudios de planificación, capacitación del personal y fomento de obras y servicios sociales y elaboración de planes de desarrollo social como el realizado para la diócesis de Baza, girando por consiguiente desde una acción benéfica a la acción social.

A partir de mediados de los 60 Cáritas evoluciona hacia una moderna orientación de servicios sociales, en la que la promoción comunitaria va convirtiéndose en el ideal que dirige la acción de Cáritas. Aborda la realización de la primera gran investigación empírica sobre las necesidades sociales en España, precedente de los famosos Informes FOESSA que aparecerán periódicamente desde 1970. Se introduce en toda su acción social el principio de la planificación.¹¹

2.2.2 los vientos que llegan de latinoamérica.

No sólo llegan ideas nuevas a España. También hay algunos visitantes expertos que dejarán su influencia. Algunos europeos, a través de conferencias y seminarios, darán una nueva visión del Trabajo Social y realizarán indicaciones sobre su situación

11 Linares, E.: «La evolución de la asistencia social desde una institución privada, Caritas» en VARIOS. *Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*. S. XXI Madrid. 1985., pgs. 339-371

en España¹². Pero desde Latinoamérica llega una forma distinta de entender el trabajo social y la acción social.

Si algún trabajo profesional se había desarrollado hasta este momento en España había sido aquel que primaba los aspectos más asistenciales y de pura beneficencia. En el mejor de los casos, el que tenía como objetivo básico adaptar el individuo a la sociedad para evitar desviaciones.

Desde América Latina se recibe la influencia de un fuerte movimiento crítico, ligado a la situación económica y política de aquellos países, atraídos por los logros de la revolución cubana y plagados de movimientos guerrilleros que pretenden la transformación social de la realidad. De ese entorno surge el movimiento de reconceptualización, como un intento de poner el trabajo social al servicio de las transformaciones radicales que necesitan las sociedades más retrasadas y dependientes. No se trata de adaptar el individuo desviado a la sociedad, sino transformar ésta para que quepan en ella todos los seres humanos con sus derechos. Así el trabajador social se convierte en un agente concienciador y transformador de la sociedad

El movimiento de reconceptualización en América Latina impulsaba a los trabajadores sociales a convertirse en «agentes de cambio» y a prepararse para ello con todos los medios que la sociedad pudiera poner a su disposición¹³. El Trabajo Social así concebido no sólo era una intervención transformadora, sino también una ciencia y conciencia crítica para el resto de las ciencias sociales, con voluntad y capacidad transformadora.

A raíz de este movimiento de reconceptualización estaba en discusión la propia orientación del Trabajo Social como profesión y como técnica de intervención.

Estas orientaciones políticas radicales y estas técnicas de intervención coincidían muy bien con los movimientos sociales

12 Diversos autores dan cuenta de la importancia de una serie de expertos que visitan España esos años para dar cursos de formación en los distintos métodos de caso, de grupo y comunitario. Entre otros se señalan Kifuri de la Universidad de Brasil, Cassidy de las Naciones Unidas, Hertogue de Inglaterra, E. Fiorentino de Italia y un poco más tarde Ander Egg de Argentina y Marco Marchioni de Italia. Esta información se la debo A Dolores de Pedro, profesora de Trabajo Social en la EUES.

13 Ander Egg, E.: *Historia del trabajo social*. Humanitas. Alicante. 1984, pg.307

que se desarrollan en España junto con el movimiento antifranquista. Se trataba de promover la agitación social, la organización y movilización de los distintos sectores sociales, no sólo en defensa de las libertades democráticas, sino también para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos.

De alguna manera convergen los movimientos sociales y políticos, las prácticas asistenciales más avanzadas que lleva a adelante Cáritas y los movimientos de renovación profesional de los Trabajadores sociales.

Esta ebullición teórica y reivindicativa más que práctica y profesional, por las difíciles condiciones políticas y la falta de programas públicos de asistencia social, se concretará en:

- la demanda de un conjunto de derechos y servicios públicos para todos los ciudadanos
- la elaboración de un modelo profesional de intervención, el método básico que incluye el conocimiento de la realidad y su interpretación, la programación, la intervención y la evaluación.¹⁴

2.2.3 los vientos del interior.

La primera respuesta desde el interior que se puede destacar a los cambios sociales y económicos señalados en la década de los 60 es el aumento espectacular de escuelas de formación para Asistentes sociales.

En el año 1957 había únicamente 5 escuelas. Siete años más tarde, en el 64, hay 32 escuelas. 27 nuevas escuelas en siete años. La mayoría son de la Iglesia Católica como se ha señalado antes: 25 son de la Federación Española de Escuelas de la Iglesia del Servicio Social; 5 son de la Sección Femenina, una es del obispo de Navarra y otra del Ministerio de Trabajo.

Ese mismo año 1964 se reconoce el título de Asistente social con el grado de Técnico medio. Es el primer reconocimiento oficial de la carrera.

Seis años más tarde, en 1970, se alcanza la cifra de 42 escuelas. 10 escuelas más en seis años. 29 de la Iglesia, 8 de la Sección femenina, cuatro privadas y una pública.

14 Natividad de la Red. *Aproximaciones al Trabajo Social*. Consejo General de T.S./Siglo XXI.Madrid.1993, pg.75

Pero es más importante la actitud crítica que empieza a manifestarse en torno a la formación de los estudiantes. Hasta ese momento había sido excesivamente práctica. Las nuevas realidades sociales exigen algo más que «preparar a la mujer para ser buena y cristiana madre de familia» y, en el mejor de los casos, «para el servicio de la sociedad», como rezaba el objetivo de la primera escuela del franquismo. Como señala un estudio de Estruch y Güell¹⁵, realizado en 1976, la superficialidad con que a lo largo de la carrera se tratan la mayoría de las materias que integran el currículum académico del asistente social es uno de los defectos más ampliamente subrayados por las profesionales

Ahora se exigirá más nivel de formación teórica, más relación entre la teoría y la práctica y el reconocimiento del título de asistente social como universitario. Como decía González Seara en ese mismo año, «si los trabajadores sociales son unos profesionales que la sociedad industrial ha hecho necesarios, sólo lo serán en la medida en que sean profesionales capacitados para resolver los problemas que se les asignan y que pueden ser varios».

Así la década de los 70 será la de la lucha por la conquista de esa profesionalidad y ese título. Los propios estudiantes, los profesionales, sus organizaciones, las Escuelas, todos se implican en el proceso de reuniones, debates y movilizaciones en defensa de la profesión y de una mejor cualificación que concluirá con el reconocimiento de estos estudios como universitarios en 1983 y la progresiva integración de las distintas escuelas en sus respectivas universidades

3. La Constitución democrática y los nuevos retos para el Trabajo Social

3.1 Estrenar la libertad. Hacer leyes que garanticen derechos.

Franco muere en noviembre de 1975. Los movimientos que luchan por las libertades democráticas y por los derechos ciudadanos y sociales se intensifican. Son años de una gran incer-

15 Estruch y Güell, idem pg.244

tidumbre pero de enorme intensidad política y social que moviliza amplios sectores de la sociedad española.

Los trabajadores sociales jugarán un papel importante, especialmente en lo que va a suponer la definición legal y la puesta en marcha de un sistema público de servicios sociales.

La Constitución aprobada por el pueblo español en 1978 define a España como un Estado social y democrático de derecho. Un Estado que, además de garantizar los derechos y libertades civiles y democráticos, se compromete con la garantía de derechos sociales a todos los ciudadanos. En el texto constitucional se obliga a los poderes públicos a poner en marcha los sistemas públicos de educación, asistencia sanitaria, seguridad social, se reconoce el derecho al empleo y a una vivienda digna a todos los españoles. Además aparecen recogidos en el texto referencias a la protección a la familia y la infancia, los minusválidos, la tercera edad, las minorías, es decir, aparecen, con derecho a protección, muchos de los sectores de los que se ocupan los servicios sociales.

No hay ninguna mención a la antigua beneficencia. Una enmienda promovida por los trabajadores sociales hizo desaparecer la referencia a esta antigua y odiosa institución de triste recuerdo paternalista y represivo. Los profesionales del Trabajo Social no querían semejante institución en el nuevo estado democrático. Es la misma preocupación que se muestra posteriormente en la aprobación de las leyes de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma.

En efecto, otra de las novedades de la Constitución española es el reconocimiento del derecho a la descentralización política y administrativa de las distintas Comunidades o Regiones que forman España.

Los trabajadores sociales jugaron un papel importante en la elaboración de las leyes autonómicas de servicios sociales. Uno de sus objetivos será superar todo lo que suene a los modelos franquistas de acción social paternalista y benéfica, dirigida exclusivamente a los pobres y marginados con fuerte carácter estigmatizador. Se impondrán los conceptos de responsabilidad pública, universalidad, igualdad, normalización e integración, participación, planificación y coordinación, descentralización.

Lo contrario, radicalmente opuesto, al modelo tradicional y franquista. Se definía un sistema de servicios sociales con vo-

luntad de estar en pie de igualdad con el resto de sistemas públicos de bienestar social. Como la educación, la sanidad, la seguridad social, los servicios sociales debían dirigirse y llegar en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, sin distinción entre trabajadores por un lado y pobres por otro.¹⁶

3.2 Ejercer el poder. La puesta en marcha del sistema de servicios sociales

Antes incluso de que se aprobaran las primeras leyes de servicios sociales, con la orientación que he señalado, se produjeron las elecciones municipales de 1979. En la mayoría de las ciudades ganaron las elecciones los partidos de izquierda y gobernaron en coalición el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Comunista. En las regiones vasca y catalana tuvieron un papel relevante los partidos nacionalistas.

Estas fuerzas son las que transformaron por completo la acción social en España desde los Ayuntamientos democráticos.

El primer reto de los ayuntamientos democráticos fue hacerse cargo de los escasos servicios del pasado y reformarlos para evitar sus aspectos más represivos y paternalistas. Especial interés tiene la desinstitucionalización de menores y enfermos mentales de hospicios y manicomios y la erradicación del chabolismo.

Pero la tarea más importante era crear y desarrollar un nuevo sistema de servicios sociales, especialmente servicios comunitarios de atención primaria, centros polivalentes, donde se encontraba el déficit más importante, pues en servicios especializados con menores, ancianos y minorías étnicas existía algunos recursos públicos y, sobre todo, estaban los de la Iglesia Católica.

Se buscó inspiración en los países europeos que desarrollaron estos sistemas en los años más prósperos de crecimiento económico y desarrollo de las políticas de bienestar en los años 60. Pero estábamos en los 80. La economía europea y mundial estaba en recesión. Las políticas de bienestar eran objeto de duras críticas y de las primeras reducciones presupuestarias. España salía de una dictadura, padecía la crisis más que el

¹⁶ Gustavo García. *Los Centros de Servicios sociales. Conceptualización desarrollo operativo*. Consejo General de T.S./Siglo XXI. Madrid. 1988, pgs. 17-22

resto de países europeos y carecía de experiencia democrática y de políticas de bienestar universales.

Se optó por una vía entre el pragmatismo reformista y el voluntarismo idealista. Desde las instituciones municipales no cabía operar transformaciones radicales con los trabajadores sociales como agentes de cambio. O quizás el cambio que entonces se podía hacer era desarrollar una red de centros de servicios sociales que ofrecieran los recursos necesarios a todos los ciudadanos. Como señalaba un trabajador social, «hoy ya no se piensa que el trabajo social puede cambiar la sociedad, sino que tan sólo puede canalizar los recursos para satisfacer las necesidades de los individuos y a la vez realizar una tarea de prevención, promoción y educación».¹⁷

Sin embargo, y aquí puede estar el voluntarismo idealista, se consideró que el Sistema de Servicios Sociales debía ser universal e igual para todos, para cubrir aquellas necesidades no atendidas por el resto de sistemas. Cada sistema se ocuparía de sus objetivos, la educación, la salud, el empleo, la garantía de ingresos económicos, etc. El sexto sistema sólo se ocuparía de informar y orientar, de promover la convivencia, la integración social y la solidaridad, asumiendo cada uno sus responsabilidades. Se trataba de culminar la estructura de los sistemas de bienestar, de manera que no quedaran desatendido ningún tipo de necesidades.¹⁸

El reto era apasionante. Pero, sin duda, se pecó de voluntarismo.

Los centros de servicios sociales de barrio será el elemento paradigmático, el referente de los nuevos diseños. Uno de sus principales impulsores resalta de ellos tres características:¹⁹

17 Tomás Crespo: 50é aniversari de l'Escola de l'ICESB» R.T.S. nº 88. 1982, citado en Barbero, J.M.: «20 años en los discursos de trabajo social (1978-1998)» Revista de Trabajo social: Servicios sociales y Política social, nº 47. Tercer trimestre. 1999

18 Puede verse la presentación que hago del modelo en Angel Sanz: «Institutions et politiques sociales a l'échelon national» en Actes du colloque. Institutions sanitaires et sociales France-Espagne. Toulouse, 23-24 février. 1989. Les Cahiers de l'Isard, nº 1.1990.

19 Gustavo García: «Génesis y desarrollo de los servicios sociales comunitarios en el Estado Español» en Servicios Sociales y Política Social nº 10.1988.

- que son polivalentes,
- que tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo del bienestar social de todos los ciudadanos
- que tienen como función orientar, en su caso, a estos ciudadanos hacia los servicios sociales especializados.

El problema era la escasez tanto de recursos comunitarios como especializados.

Los trabajadores sociales viven este proceso con entusiasmo, dedicación, protagonismo. Con un crecimiento espectacular de los puestos de trabajo. Porque también los sistemas educativo y sanitario, especialmente, y los servicios especializados para la tercera edad y la infancia y juventud, reclaman la presencia de trabajadores sociales.

Son los años dulces de la profesión. Es la etapa que J.R. Bueno llama de la estrategia de autoafirmación²⁰. Prima la necesidad de justificar la creación del sistema, valorando las necesidades sociales desde el planteamiento de asistencia. Se defienden ámbitos competenciales propios y se buscan presupuestos propios y reconocimiento. Se prima la atención al usuario en el despacho y las prestaciones económicas y técnicas. La prestación de trabajo social es una de las más importantes que contempla el sistema es decir, la relación personal, el conocimiento de los individuos, las familias y la comunidad, la relación educativa, etc. Pero el trabajo social queda reducido, en muchos casos, a la prestación de servicios materiales.

La identificación de la profesión no procede de la especificidad del objeto o de las funciones profesionales y de la constitución científica, sino que viene dada por el marco que acoge al trabajador social, ahora los nuevos servicios sociales.

3.3 Morir de éxito. Expansión y crisis del modelo

A finales de los 80 se culmina el proceso de desarrollo del modelo de servicios sociales y del estilo de trabajo social, de intervención social basado en la simple prestación de servicios. Todo el territorio queda cubierto por otros tantos centros de servicios sociales de base o municipales y se han desarrollado

20 Bueno, J.R. «Apuntes para un balance» RTS nº 118.1990.

igualmente los servicios especializados para la tercera edad, los jóvenes, la infancia y la mujer, los drogodependientes, etc.²¹

Especialmente en los servicios comunitarios, los trabajadores sociales se han convertido en gestores de una red de centros y expendedores de servicios que, en la mayoría de los casos, ofrecen unos recursos muy escasos y previa comprobación de medios, previa demostración de la necesidad.

Esta obligación de comprobar permanentemente la necesidad de los usuarios convierte la función del trabajador social en largas y dificultosas tareas burocráticas y en constantes procesos de control social, muy lejos de los procesos educativos y de cambio de actitudes que la prestación de trabajo social se supone que lleva consigo.

Los condicionantes burocráticos no permiten hacer a los trabajadores sociales aquello para lo que mejor están preparados y que más les gustaría realizar. Tomasa Báñez constata este reduccionismo del trabajo social, centrado exclusivamente en la gestión de prestaciones. Entre las causas señala el propio sistema de servicios sociales, basado en el modelo de planificación social, pero también la mayor comodidad personal y profesional y el mayor prestigio que puede tener la gestión frente a la intervención psicosocial, más difícil de llevar a cabo técnicamente y de resultados inmediatos más inciertos. Este reduccionismo, señala, puede llegar a cuestionar «la legitimación social de nuestra profesión, siendo otros profesionales los que asuman los contenidos de intervención psicosocial propios del Trabajo Social»²²

La respuesta neoliberal a la crisis económica terminará por poner de manifiesto las limitaciones estructurales del modelo de intervención. La precarización del mercado de trabajo, el aumento de la vulnerabilidad entre la clase trabajadora ha hecho aflorar de manera evidente el fenómeno de la nueva pobreza.

El modelo de intervención social diseñado en los 80 en España era inadecuado para ese momento. Estaba pensado como «una asistencia social reservada para asistir mediante ayudas económicas personales e institucionales, a un grupo

21 A. Gutierrez y J. Garcés. *Los Servicios sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Tirant lo blanc. Valencia.2.000.

22 Báñez, Tomasa. «Situación profesional a la que nos enfrentamos hoy» I Jornadas de Trabajo Social. Alicante. Mayo. 1995.

cada vez menor de personas individualizadas del sistema salarial en expansión.»²³ No era el caso en ese momento en España, pero ahora, sobre todo en los años 90, se ponía de manifiesto de manera bien patente

El análisis realizado hasta aquí se refiere a la situación española y es, por lo tanto, aplicable a nuestra realidad más cercana.

Así, en un reciente Informe elaborado por el Gabinete d'Estudis Socials para el gobierno de Aragón, se califica el actual modelo de servicios sociales como «prestacionista» y lo describe así: «basado en la distribución de prestaciones y altamente burocratizado. La gestión de las prestaciones económicas es una de las tareas básicas de los profesionales de los servicios, "se come todo el tiempo, no queda tiempo para el trabajo social". Las prestaciones se convierten en el eje central del sistema de los Servicios Sociales de Base, pero no estructura los servicios»²⁴ Más adelante señala cómo existe la percepción por parte de los profesionales de ser «meros gestores de recursos»²⁵

De una manera más general, al analizar el desarrollo de los servicios sociales en Aragón, el Consejo Económico y Social de Aragón dice en su Informe de 1999:

«Los Servicios Sociales en Aragón están en un período de estancamiento e inmersos en un círculo vicioso. El desencuentro entre lo político y lo técnico, con una práctica política (mal entendida) y una debilidad de los planteamientos técnicos, es la causa principal de la frustración de muchos profesionales vinculados a los servicios sociales y a la primacía de las tomas de decisión basadas en la coyuntura frente a la planificación estratégica.»²⁶

Estas mismas valoraciones se podrían hacer a la vista de alguno de los resultados del estudio que hemos llevado a cabo en el Centro Municipal de Servicios Sociales del Casco Histórico de

23 Alvarez Uría. «En torno a la crisis de los modelos de intervención social» en Varios. *Desigualdad y pobreza hoy*. Talasa. Madrid. 1995, pg.20

24 Gabinet d'Estudis Socials. *Aproximación diagnóstica de los Servicios sociales de Aragón*. Julio de 2.000, pg.23.Documento de trabajo interno.

25 idem:pg.30

26 Consejo Económico y social de Aragón. *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*. 1999.CESA.Zaragoza.2.000, pg.290

Zaragoza, a partir de la puesta en marcha de un programa de Educación Familiar.²⁷

La evaluación general del Proyecto de Educación Familiar deja intuir especiales dificultades por parte del Centro Municipal para pasar de lo que podría llamarse, de forma sin duda un tanto simplista, un modelo prestacionista a un modelo educativo. Y eso, pesar del interés y la voluntad manifiesta de los profesionales, los trabajadores sociales, y los técnicos responsables del servicio. Es un problema de mayor calado y que atañe tanto a la estructura de funcionamiento del sistema como a su filosofía original, tal como vengo analizando como hipótesis que debería ser contrastada de manera más rigurosa.

Como tal hipótesis de trabajo, es algo que se pone de manifiesto cuando se observa con detalle el estilo de trabajo que deben desarrollar los profesionales y el tipo de recursos que manejan y que pueden ofrecer a los ciudadanos.

Para analizar las características de la población potencialmente susceptible de incorporarse a un programa de Educación familiar, examinamos 320 expedientes de las familias con menores que habían sido atendidas en algún momento en el Centro Municipal en los dos últimos años.²⁸

Además de las características de las familias, se trató de estudiar determinados aspectos del trabajo profesional de los trabajadores sociales y de las atenciones que prestaban a estas familias.

Así, se tomó nota de todos los motivos de la última visita que había realizado cada familia al Centro Municipal, tal como se recoge en el expediente²⁹. Agrupados por categorías significativas

27 Ver las Memorias presentadas en Marzo del 2.000 y Febrero del 2.001 del Proyecto de Investigación-Acción «Apoyo socioeducativo a la infancia y la familia en el Casco Histórico de Zaragoza». Ayuntamiento de Zaragoza. Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

28 Primero se aplicó el cuestionario a 113 expedientes en el Centro de la Magdalena, entre mayo y diciembre de 1999 y posteriormente, con pequeñas modificaciones en el cuestionario, se aplicó a 207 expedientes en el Centro de San Pablo, entre los meses de abril y junio de 2000. Para ver la metodología aplicada en el proceso de obtención de los datos en el Centro de La Magdalena, puede verse la Memoria del año 2000, pg. 61. En los Anexos aparece el cuestionario aplicado.

29 Ha que subrayar que el cuestionario estaba diseñado para analizar las características de las familias y no del trabajo profesional o del funcionamiento del sistema, tal como se pretende hacer aquí. Por eso repito que se trata de hipótesis

para el objetivo que nos interesa, la mayoría de los motivos se pueden agrupar en la categoría de «solicitar cosas», cosas que son, especialmente, ayudas económicas de distinto tipo, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1. Motivos de la visita al Centro Municipal

	Valores Absolutos	%
1. Solicitar cosas	223	49
1.1 Ayudas de urgencia	91	20
1.2 Becas comedor	18	4
1.3 Ayudas de Integración Familiar	21	5
1.4 Ingreso Aragonés de Inserción	42	9
1.5 Otras ayudas económicas	20	4
1.6 Arreglos de vivienda	25	5
1.7 S.A.D. familiar	6	1
2. Información/Orientación	176	39
2.1 Entrevistas de seguimiento IAI	80	18
2.2 Información sobre empleo	28	6
2.3 Problemas familiares	15	3
2.4 Otros	40	9
2.5 Programa de Educación Familiar	8	2
2.6 Visita al domicilio	5	1
3. Gestiones burocráticas	28	6
4. Otros	23	5
5. No consta	1	—
<i>Total</i>	451	100

cuya verificación exigiría otra metodología y otras técnicas de investigación más cualitativas. Como me manifestaba una de las trabajadoras sociales del Centro Municipal, es difícil registrar el trabajo que se realiza y los progresos que se logran con una mujer con capacidades mínimas de lecto-escritura que termina, a lo largo de mucho tiempo, redactando ella misma los términos del acuerdo que suscribirá con la trabajadora social en su proceso de intervención. Pero es algo que se hace aunque no quede registrado. En tal sentido, es muy interesante el trabajo de tesis del Magister de Estudios Sociales Aplicados que realizó la trabajadora social Ana Aranda Lasheras: *Propuesta de un modelo de monitorización para Servicios Sociales de Base*. Universidad de Zaragoza. 1995. En esta tesis pone de manifiesto el escaso interés que las evaluaciones oficiales ponen en lo que yo llamo «trabajo social» que se lleva a cabo en los Centros Municipales y la necesidad de ponerlo de manifiesto y evaluarlo adecuadamente tanto para detectar las necesidades de la población como para atenderlas correctamente.

Son 451 los motivos que aparecen en los expedientes, teniendo en cuenta que en muchos de ellos se recoge más de un motivo en la última visita. Casi la mitad de ellos se refieren a prestaciones económicas. Si a ellos se sumaran los que hacen referencia a gestiones burocráticas, parece acertada la calificación de los trabajadores sociales como «meros gestores de recursos».

En efecto, el 55% de los motivos registrados por los profesionales en relación con el trabajo que llevan a cabo con las familiar se refiere a ese tipo de prestaciones.

Bajo el epígrafe «Información/orientación» se han agrupado todos aquellos motivos que no tienen un contenido directamente económico y que entrarían a formar parte de lo que se llama «prestación de trabajo social», es decir, orientación sobre problemas relacionales en la familia, información sobre otros servicios de las Administración pública o la iniciativa social, motivación de las familias para el cambio de actitudes, etc. En el mejor de los casos, se podrían aceptar que estas intervenciones tienen más carácter educativo y de promoción social que las anteriores. Pues bien, estos motivos sólo aparecen en un 39% de ocasiones.

No se puede considerar suficiente cuando se trata de familias con menores que deben tener una especial necesidad de realizar con ellas trabajos de apoyo educativo y de refuerzo de actitudes y valores positivos para la socialización de los menores. Incluso los propios profesionales lo reconocen así para cerca de la mitad de estas familias.³⁰

Aún queda más evidente si se agrupan todos los motivos que tienen alguna relación con menores o con asuntos de familia. Sólo aparecen mencionados en 72 ocasiones, que supone únicamente el 16% de los motivos recogidos en las últimas visitas realizadas al Centro Municipal. Es decir, muy pocas veces la problemática familiar en general, o la particular que puedan ocasionar los menores, es motivo para acercarse al Centro Municipal en busca de apoyos de distinto tipo. Y cuando es este

30 Ver en Nuria Espeleta y Ángel Sanz: «Familias pobres en Zaragoza» *Acciones e Investigaciones sociales* nº 11. EUES. 2.000. Se trata de una breve presentación del proyecto de intervención con las familias del Casco Viejo, sus características más sobresalientes y el caso de una familia que participó en el Programa de Educación Familiar.

el motivo para ver a «la trabajadora social», en más de la mitad de los casos, también es para asuntos puramente económicos, como se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2.Motivos de intervención familiar

	1	2	3
1. Motivos relacionados con menores/familia	72	100	16
1.1 Becas o A.I.F	39	54	9
1.2 Información/Orientación familiar	15	21	3
1.3 Servicio de Ayuda a domicilio familiar	6	8	1
1.4 Programa de Educación Familiar	8	11	2
1.5 Otros	4	6	1

1. Esta columna recoge los valores absolutos de los motivos que aparecen en los expedientes.
2. Esta columna recoge el porcentaje que suponen cada uno de estos motivos en el conjunto de los relacionados con menores y familia.
3. Esta columna recoge el porcentaje que estos motivos suponen en el conjunto de los 451 mencionados.

Si se añadiera el Servicio de Ayuda a Domicilio familiar como un motivo también de carácter económico, este conjunto de motivos alcanzaría prácticamente un tercio de ellos. En realidad, el Servicio de Ayuda a domicilio familiar es para facilitar, generalmente a la madre, un tiempo para poder realizar trabajos fuera de casa y obtener algún recurso económico con ello.

También se ha recogido en el estudio la información registrada en los expedientes sobre algún tipo de intervención específica con los menores en estas familias.

Todas ellas tenían menores. Por ese criterio se les había seleccionado. En un entorno socioeconómico especialmente difícil parece lógico suponer que los menores están sometidos a condiciones de vida en las que requieren todo tipo de apoyos desde el trabajo social.

Evidentemente, en la mayor parte de los expedientes aparece alguna intervención con los menores, en el 61% de ellos. Se trata, pues, de 194 familias en las que se ha realizado algún tipo de intervención con los menores a lo largo de los años que el expediente familiar ha estado abierto en el Centro Municipal. Y hay que decir que casi dos tercios de estas familias llevan cuatro años o más siendo atendidas en estos Centros Municipales.

De manera que, globalmente, no parece muy significativo que en el 61% de los expedientes aparezca alguna intervención realizada con los menores.

En el otro 39% no aparece en el expediente ninguna intervención de este tipo.

Cuadro 3. Intervención con menores

	Centro Municipal de:			%
	La Magdalena	San Pablo	total	
1. Consta intervención	62	132	194	61
2. No consta intervención	51	75	126	39
<i>Total</i>	113	207	320	100

En el Centro Municipal de San Pablo se recogió también el carácter específico de esta intervención. Para 132 familias en las que aparecía este registro, estos eran los tipos de intervención realizados:

Cuadro 4. Tipo de intervención registrada

	1	2
1. Gestiones económicas	86	32
1.1 Ayuda de Inserción familiar	33	12
1.2 Becas de comedor	41	15
1.3 Otras ayudas económicas a menores	12	4
2. Información/orientación recursos	61	22
3. Coordinación con otros profesionales	79	29
3.1 de centros educación	50	18
3.2 de Centros de Tiempo Libre	16	6
3.3 de Servicio Menores DGA	13	5
4. Denuncia menores en riesgo	9	3
5. Programa de Educación familias	14	5
6. Otros/no consta	23	8
Total tipos intervención	272	100

1. La columna recoge el número de veces que aparece cada tipo de intervención.
2. Esta columna recoge el porcentaje de cada tipo de intervención en el conjunto

Una vez más, el mayor porcentaje de intervenciones tienen carácter económico en forma de ayudas económicas para las familias con menores, bien sean las de inserción familiar que viene a sustituir el Ingreso Aragonés de Inserción, bien sean las becas de comedor u otras.

Como no podía ser menos, en este caso adquieren particular importancia las intervenciones de coordinación con otros profesionales en el ámbito de la educación formal, los Centros de Tiempo Libre o el Servicio de Menores del Gobierno de Aragón. Estas intervenciones suponen un 29% y son las que se podría calificar de más educativas y de «prestación de trabajo social» de apoyo y promoción social.

Este mismo carácter habría que atribuir a las denuncias de los menores en situación de riesgo y a las intervenciones dentro del Programa de Educación familiar.

En conjunto alcanzaría un 37% de intervenciones, pero no ese porcentaje de familias, ya que varias de esas intervenciones pueden referirse a una misma familia.

De esta manera, para el tema que se está analizando, el estilo de trabajo y el tipo de servicios que se ofrece al ciudadano en los Centros de Servicios Sociales, se trata de un conjunto de intervenciones poco relevantes en cantidad y absolutamente previsibles en este tipo de familias.

Esta situación descrita viene a confirmar las limitaciones del modelo de servicios sociales puesto en marcha en los años 80. Se trata de una realidad actual, pero hace tiempo que se viene detectando y denunciando, como se ha señalado. Y también se ha intentado superar desde distintos ámbitos.

Voy a referirme a tres direcciones de cambio que se vienen produciendo en la década de los noventa.

4. Nuevas orientaciones para los servicios sociales y el trabajo social

4.1 El modelo público se abre a la iniciativa social

En julio de 1988 el Gobierno socialista crea un nuevo Ministerio, el Ministerio de Asuntos Sociales. Supuso un paso muy importante en la consolidación del nuevo modelo de

Servicios Sociales y también un intento por dar contenidos y homogeneidad al conjunto del Estado.

Como señala Teresa Montagut, uno de los efectos más destacados que tuvo la organización del Ministerio de Asuntos Sociales fue el de la promoción de la participación social, particularmente mediante el Real Decreto de 15 de julio de 1988 que regulaba la asignación tributaria del 52% del IRPF. «Esta medida representó la posibilidad de potenciar la promoción de entidades privadas para la gestión de distintos programas en el ámbito de los servicios sociales, que era uno de los objetivos primordiales de este Ministerio, y que en gran medida ha contribuido al importante desarrollo del voluntariado y de las organizaciones no lucrativas en el decenio de los noventa»³¹

De acuerdo con el nuevo modelo pluralista del bienestar³², se pide la colaboración de la sociedad civil y aparecen multitud de entidades colaboradoras del sistema público de servicios sociales que, supuestamente, van a superar las dificultades del burocratismo y la rigidez de funcionamiento del sector público.

Esta iniciativa es, además, la ocasión de que otros profesionales, psicólogos, sociólogos, educadores sociales, animadores socioculturales, pero también trabajadores sociales, entren a llenar los espacios de intervención social más típicamente psicosociales y educativos que no fueron debidamente ocupados por los asistentes sociales, tan centrados en la puesta en marcha y expansión del propio modelo de servicios sociales.

Esta participación de las entidades sociales, con un importante volumen de voluntariado, está permitiendo en ocasiones desarrollar proyectos más dinámicos, más participativos, más abiertos a la experimentación. Se prioriza el trabajo educativo, el cambio de actitudes, la promoción personal, el desarrollo de los valores individuales y sociales de los ciudadanos. Se trata de talleres ocupacionales, grupos de autoayuda, trabajo con mujeres, centros de tiempo libre, etc.

Pero no se trata de una cuestión de tipo de profesionales. La mayor parte de los que trabajan en estas organizaciones son

31 Montagut, Teresa: *Política social. Una introducción*. Ariel. Barcelona. 2.000, pag. 177.

32 Ver, por ejemplo, Norman Johnson. *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1990

trabajadores sociales, con la misma formación que los que trabajan en los sistemas públicos. Se trata de actitudes, de modelos de organización y de intervención, de orientación teórica, al menos en el punto de partida. Y también de la juventud y el tamaño de la mayor parte de estas entidades.

En este sentido, es importante el papel que pueden jugar en el panorama español, siempre que superen los dilemas a los que están sometidas y no renuncien a su papel de denuncia y conciencia social.³³

Es esta conciencia crítica y de denuncia la que da a alguna de estas organizaciones la dimensión más transformadora de su modelo de intervención, en la línea del espíritu que animaba a tantos profesionales en los años 70.

Claro que, aun teniendo estas iniciativas mayor o menor vinculación con los Centros municipales de servicios sociales y distintos resultados, esto no resuelve el problema señalado del cambio de modelo de intervención profesional en el interior del sistema público de servicios sociales, aunque puede ser un aliado para intentarlo.

4.2. *La puesta en marcha de las rentas mínimas de inserción*

Entre 1989 y 1993 las distintas CCAA pusieron en marcha sus programas regionales de rentas mínimas. Por una parte es el elemento que culmina el sistema de protección social. Por otra es un intento de dar respuesta al creciente nivel de pobreza y precariedad. Nacen con el objetivo de garantizar unos ingresos mínimos pero también de generar procesos de inserción social.³⁴

También suponen una oportunidad para desarrollar las habilidades del trabajo social y modificar el modelo de intervención. Como dicen Gaviria y su equipo «el *salario social* ha tenido un

33 Sebastián Sarasa y Guida Obrador: «El papel de la sociedad civil en los servicios sociales» en Joan Subirats (ed.). *¿Existe la sociedad civil en España?* Fundación Encuentro. Madrid. 1999. Pgs. 117-147.

34 Ver Ángel Sanz Cintora: «La exclusión social en España. Políticas sociales y territorio.» Acciones e investigaciones sociales nº 5. EUES. 1996. Se trata de un trabajo presentado en París, en enero de 1996, en un Seminario Internacional sobre «Les zones urbaines défavorisées, leur diagnostiques, les politiques en leur direction et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du Nord», organizado por el C.D.S.M. (OTAN)

efecto positivo sobre la propia estructura de los servicios sociales, sobre todo sobre la estructura de atención primaria. Ha aportado contenidos y objetivos concretos a una estructura quizá en exceso formalizada, ha aumentado sus recursos y le ha dotado de prestaciones concretas para los ciudadanos. Ahora bien, al mismo tiempo, la lucha contra la exclusión le supone todo un *handicap* a unos servicios más orientados a tramitar prestaciones que a trabajar con personas, y con escasa capacidad de intervención y de influencia en áreas claves como el empleo o la vivienda.»³⁵

En la práctica parece que esas oportunidades se ven nuevamente frustradas por las limitaciones del propio programa de rentas mínimas:

- se implanta desde fuera del sistema, como una exigencia de los sindicatos. No siempre es bien entendida por el sistema de servicios sociales, aunque el propio Gaviria y su equipo lo presenta como la oportunidad de centrar su verdadero objeto de intervención, la lucha contra la pobreza y la marginación, abandonando la pretensión idealista de un sistema público, universal, normalizado, etc.³⁶
- se exige comprobación de medios, demostración de pobreza, lo que obliga nuevamente a desarrollar un enorme aparato burocrático y a procesos interminables de valoración, seguimiento de las situaciones de necesidad, etc.
- es limitado en el tiempo, lo que obliga a repetir los procesos cada vez que se quiere renovar.
- sin una red adecuada y suficiente de empresas de inserción, lo que pone en cuestión el objetivo más importante de educación e inserción social.³⁷
- relativamente distinto, según las diferentes CCAA, lo que dificulta la movilidad de los beneficiarios y las distintas formas de intervención en cada región.

35 Manuel Aguilar, Mario Gaviria y Miguel Laparra. *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Fundación Foessa. Madrid, 1995, pg.233-234.

36 Gaviria, Laparra, Aguilar. «Los servicios sociales, un sistema sin objeto, una forma espesa y hueca. Nueve hipótesis para un debate evaluatorio» en *Di. Aportes desde el trabajo social*. nº 4-5.1995

37 El *Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra 1998-2005* del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999, hace un buen análisis para la Comunidad Autónoma de Navarra de alguna de las limitaciones que se señalan aquí.

Alguna de las limitaciones de estas rentas de inserción se ponen de manifiesto al analizar los datos que se obtienen del estudio de las familias con menores del Centro Municipal del Casco Histórico.

Tal como se puede apreciar en la Memoria de marzo de 2000³⁸, la inmensa mayoría de estas familias sufren problemas económicos, de empleo, de formación, etc., y serían, por lo tanto, las primeras candidatas a estos programas de inserción, al Ingreso Aragonés de Inserción en este caso.

Pues bien, efectivamente, la mayoría de estas familias han tenido alguna relación con el Ingreso Aragonés de Inserción a lo largo de estos 18 últimos años³⁹. Dos terceras partes de ellas, el 66%, han tenido alguna relación con este programa de inserción.

Pero inmediatamente vienen las limitaciones:

- sólo el 23% de estas familias que han tenido alguna relación con el programa, está cobrando ese ingreso económico. Unicamente el 15% del conjunto de estas familias tan pobres y marginales.
- el 55% de las que alguna vez tuvieron relación con el programa, lo que supone el 36% del total de las familias, cobraron el ingreso económico pero ya no lo perciben por distintas razones:
 - bien porque lo tienen suspendido temporalmente, en el 34% de los casos.
 - bien porque solicitaron renovación y no se la han concedido, en el 7% de los casos
 - bien porque lo tienen caducado, en otro 7% de casos, al concluirse el tiempo de concesión y no solicitar su renovación.
 - o porque simplemente se ha extinguido la relación contractual con el programa, en la mayor parte de los casos, el 52%, es decir por la reiteración de las causas de suspensión temporal, por cumplir la edad límite de

38 Aunque los datos de la Memoria se refieren sólo a las familias del Centro Municipal de La Magdalena (ver pgs. 61-73 de la Memoria citada), la situación para San Pablo es equivalente.

39 El expediente más antiguo de estas familias en los Centros Municipales del Casco Histórico se inició hace 18 años. El Ingreso Aragonés de Inserción está en vigor desde el Decreto 21/1993 de 6 de abril que desarrolla la Ley 1/1993 de 19 de febrero. De manera que aquí se hace referencia a todo el tiempo de duración de este programa de inserción.

disfrute de las prestación, por salir de la Comunidad autónoma, etc.

En cualquier caso, el Programa de ingresos mínimos que abrió una posible esperanza de cambio en el método de intervención social y en la forma de entender los servicios sociales en general, se ha tornado en un programa altamente burocratizado, que sólo posibilita verdaderos procesos de inserción con muy pocos de sus beneficiarios.

Pueden verse los datos analizados en el cuadro n.º 5

Cuadro 5. Situación de las familias en relación con el Ingreso Aragonés de Inserción

	1	2	3	4	5	6
1. Nunca han tenido relación	105			33		
2. Han tenido alguna relación	210			66		
2.1 Está en trámites		15			7	
2.2 Ha sido denegado		23			11	
2.3 está cobrando		49			23	
2.4 ya no cobra		116			55	
2.4.1 suspensión temporal			39			34
2.4.2 extinción			61			52
2.4.3 renovación denegada			8			7
2.4.4 caducado			8			7
2.5 otros		7			3	
3. No consta	5			1		
Total	320			100		

1. Todas las familias en relación con el IAI. Valores absolutos.
2. Familias que han tenido alguna relación con el IAI. Valores absolutos.
3. Familias que han tenido IAI, pero ya no lo cobran. Valores absolutos.
4. Todas las familias en relación con el IAI. Porcentajes relativos.
5. Familias que han tenido alguna relación con el IAI. Valores relativos.
6. Familias que han tenido IAI, pero ya no cobran. Valores relativos.

Otra de las limitaciones del propio programa es la escasísima cuantía de tal Ingreso de inserción, como puede verse en el cuadro 6.

Cuadro 6. Cuantías del Ingreso Aragonés de Inserción

1. Mínima	18.400 pesetas
2. Máxima	86.000 pesetas

La cuantía mínima registrada entre las 49 familias que estaban cobrando el ingreso es de 18.400 pesetas y la máxima, de 86.000 pesetas para una familia. Es decir, en el mejor de los casos, estas familias con hijos están cobrando máximos escasamente superiores al salario mínimo interprofesional, individual por tanto, en ese momento. En realidad, sólo 8 familias estaban percibiendo una cuantía en torno al salario mínimo⁴⁰. Representan el 16% de los perceptores, pero sólo el 2% de todas las familias con menores en el Centro Municipal. El otro 83% de familias receptoras cobran menos que el salario mínimo, como se ve en el cuadro 7

Para cualquier trabajador social que quiera desarrollar un estilo nuevo de trabajo, un auténtico proceso de inserción, una nueva forma de entender y ofrecer los servicios que maneja el sistema, la perspectiva es bastante descorazonadora.

<i>Cuantías</i>	<i>Perceptores IAI</i>	<i>%/total perceptores</i>	<i>%/total familias</i>
1. Menos de 35.000 pts.	6	12	2
2. Entre 35 y 60.000 pts	25	51	8
3. Entre 61 y 70.000 pts	10	20	3
4. Entre 71 y 86.000	8	16	2
<i>Total perceptores</i>	49	99	15

Cuadro 7. Distribución de perceptores de IAI según cuantías

4.3 Los planes integrales

Es el intento más desarrollado de abordar el problema de la pobreza de forma integral y global y permite incluir las dos iniciativas anteriores: la iniciativa social y las rentas de inser-

⁴⁰ En realidad, de acuerdo con la Ley 57/1994 que regula el Ingreso Aragonés de Inserción, en ningún caso la prestación superará el salario mínimo interprofesional (art.6, 2 y 3). Pero la aplicación de esta norma entiende por tal el salario bruto anual que, prorrateado para 12 meses, puede dar como resultado una cuantía superior a dicho salario mínimo interprofesional neto.

ción con programas de empleo protegido y de formación-empelo.⁴¹

En los últimos años, especialmente en zonas urbanas deterioradas, pero también en áreas rurales, se han puesto en marcha planes integrales de actuación. Incluyen programas de infraestructuras, desarrollo económico y cultural, promoción del empleo, vivienda y urbanismo, educación, iniciativas empresariales, etc. y también servicios sociales. Es decir, una forma de afrontar globalmente los diversos problemas de una comunidad local.

Están en la línea de lo que se ha llamado «la lógica del proyecto» frente a lo que había sido hasta ese momento «la lógica de los servicios»⁴². Ya no se trata de poner en marcha nuevos servicios sino de participar en proyectos bien sistematizados y aportar en ellos lo específico del trabajo social, relaciones de trabajo social en vez de relaciones de servicios, la mediación, la concertación, la dinamización, el trabajo educativo y de promoción, la participación, etc.

Naturalmente esto supone un cambio de actitudes por parte de los trabajadores sociales, como señala Gustavo García al dar cuenta de ambiente que ha percibido en el último Congreso de Trabajo Social, celebrado el año pasado en Santiago de Compostela. Según él se está alcanzando un grado de madurez en la profesión que huye de los planteamientos victimistas del pasado, que asume sus responsabilidades sin culpar a otros profesionales o a otras instancias. Y se hace desde la humildad y el espíritu crítico, buscando estrategias positivas, superando los límites tradicionales de la intervención, en una perspectiva integral de intervención social⁴³

41 Ver el *Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra 1998-2005*. Gobierno de Navarra. Pamplona, 1999. Se trata de un plan sectorial y limitado al problema de la exclusión social, pero pretende, sin embargo, reclamar en esa dirección las políticas económicas y sociales del Gobierno de Navarra e integrar en la lucha contra la pobreza el conjunto de políticas educativas, sanitarias, de vivienda, de empleo, etc. En este sentido es el que se quiere resaltar su carácter de proyecto integral.

42 Barbero, J.: obra citada.

43 García Gustavo. «Posos del IX Congreso de Trabajo social» en *Revista de Trabajo social. Servicios Sociales y Política Social* nº 52. Cuarto trimestre. 2000, pgs. 109-115.

Se aproxima al modelo que recoge Álvarez Uría, a partir de una entrevista a Robert Castel⁴⁴:

- intervenir sobre el terreno: completar las políticas administrativas con el trabajo de campo de carácter local
- partir del modelo sistémico con varios participantes sobre el terreno
- contar con nuevos profesionales-jefes de equipo: se mueven entre el idealismo con objetivos de igualdad y el pragmatismo que trata de lograrla con medidas reformistas.
- equipos multiprofesionales donde intervienen desde economistas y sociólogos hasta asistentes sociales y educadores de distinta especialidad.

Pero él mismo muestra sus limitaciones:

- las disfuncionalidades que provocan estos nuevos dispositivos en relación con el trabajo social oficializado. Los trabajadores sociales tradicionales se sienten desplazados muchas veces por unos advenedizos que, en su opinión, carecen de las credenciales necesarias para ejercer la profesión.
- Los límites que, en ocasiones, imponen los responsables de las políticas sociales a los equipos de intervención social. En teoría los objetivos pueden ser la inserción de las poblaciones marginadas, pero en la práctica se puede limitar a una nueva forma de neutralizar la pobreza y la marginación.
- El carácter multiprofesional de los equipos y las dificultades de cooperación en condiciones de igualdad entre profesiones de distinta orientación y categoría social.

Son, por cierto, algunas de las limitaciones que se han vivido precisamente en la experiencia de intervención, el programa de educación familiar dentro de el Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza, que vengo analizando⁴⁵.

44 Álvarez Uría, obra citada, pag.

45 El Plan Integral del Casco Histórico se aprobó por el Ayuntamiento de Zaragoza en marzo de 1997. Consta de 18 grandes programas de actuación. El programa número 9 es el de Servicios sociales que se desarrolla a través de 10 líneas de actuación que se concretan en multitud de proyectos para la mujer, la infancia, en el que se encuentra este nuestro de «intervención psicosocial con

El objetivo de nuestro Proyecto de investigación-acción era evaluar el Programa de Educación Familiar, el trabajo de intervención directo con las familias una vez incorporadas al Programa. Pero se ha puesto de manifiesto cómo la principal dificultad del Programa está precisamente en el suministro de familias, en el trabajo educativo previo que deben llevar a cabo las trabajadoras sociales de los Centros Municipales de La Magdalena y San Pablo con las familias. Son los profesionales del Centro Municipal quienes deben lograr eso que se llama en estos programas «la voluntariedad», o sea, las familias deben ser conscientes de sus conductas de riesgo y lo que ello supone para la socialización de sus hijos y deben estar convencidas de lo importante que sería para ellas y sus hijos cambiar esas conductas y las actitudes que las sustentan. Además deben aceptar que en ese proceso les puede ayudar un educador familiar y, por lo tanto, estarán dispuestas a colaborar con el educador o educadora.

Se trata de llevar a cabo con las familias verdaderos procesos de trabajo social, de intervención educativa, previa a la que se desarrollará desde el Programa de Educación Familiar. Pero para lograrlo son muchas las actitudes, estilos de trabajo, habilidades, etc. de los profesionales que se deben desarrollar y cambiar, en ocasiones. Pero no menos deben revisarse las estructuras, la cultura organizativa, los objetivos y los contenidos del sistema de atención primaria de los servicios sociales. Y, desde luego, se trata de llevar a cabo el, tan proclamado, trabajo en equipo con objetivos y responsabilidades compartidos y con dirección política, sin lo cual es imposible desarrollar lo que he llamado «la lógica del proyecto» frente a «la lógica de los servicios».

Poner de manifiesto «científicamente» estos condicionantes del sistema de servicios sociales para los procesos de integración, promoción social y cambio social de los ciudadanos más marginados y ofrecer modelos alternativos de organización y contenidos del sistema público de servicios sociales, sería una tarea bien importante en estos momentos.

familias», los inmigrantes, la vivienda, los transeúntes, etc. Todos ellos están íntimamente ligados entre sí y con el resto de programas de infraestructura, patrimonio, formación y empleo, etc.

En cualquier caso, para mi es más importante y decisiva la limitación de fondo que señala el propio Castel⁴⁶ al referirse a los problemas de inserción social en un momento en el que la sociedad salarial está puesta en cuestión y los engranajes de integración social lejos de mantener a los trabajadores en la zona de integración les dejan caer en la zona de inserción para reproducir indefinidamente el mito de Sísifo.

Está en cuestión no el modelo de servicios sociales o el de intervención social. Está en cuestión el modelo de sociedad individualista e insolidaria que todavía no se ha planteado seriamente qué hacer con sectores cada vez mayores de población sin estatuto salarial y sin estatuto ciudadano.

Es el reto de toda sociedad democrática y dentro de ella, de manera singular, de los profesionales de lo social, no sólo como solidaridad sino, sobre todo, como igualdad.

5. Bibliografía

- ADELANTADO, J. (coord.) (2000). *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria/Antrazyt.
- AGUILAR, GAVIRIA y LAPARRA (1995) *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Foessa.
- ÁLVAREZ U. (1995): «En torno a la crisis de los modelos de intervención social» en Varios. *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid: Talasa.
- ÁLVAREZ URÍA, Fernando (1.985): «Los visitantes del pobre, caridad, economía social y asistencia en la España del S. XIX». En VARIOS. *Cuatro siglos de Acción Social. De la beneficencia al Bienestar Social*. Madrid: S. XXI
- ANDER EGG, Ezequiel. (1.984). *Historia del trabajo social*. Alicante: Humanitas.
- BARBERO, J.M. (1999). «20 años en los discursos de Trabajo social (1978-1998)» *Revista de Trabajo social: Servicios sociales y Política social*, nº 47.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (1987). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: Acebo.

- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós.
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE ARAGON (2.000). *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*. 1999. Zaragoza: CESA.
- DE LA RED, NATIVIDAD (1993). *Aportaciones al Trabajo Social*. Madrid: Consejo General de Trabajadores Sociales/S.XXI.
- ESPELETA, N. y SANZ, A. (2000). «Familias pobres en Zaragoza». *Acciones e investigaciones sociales* nº 11.
- ESTRUCH, J. y GÜELL, A. M. (1.976). *Sociología de una profesión. Los asistentes sociales*. Barcelona: Península.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (coordinador) (2000). *Franquismo: el juicio de la historia*. Madrid: Temas de hoy.
- GARCÍA HERRERO, Gustavo (1988) *Los Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo*. Madrid: Consejo General de Trabajadores Sociales/S.XXI.
- GARCÍA PADILLA, Margarita (1990). «Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia». (1.939-1.975) en VARIOS: *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GAVIRIA, LAPARA Y AGUILAR (1995). «Los servicios sociales, un sistema sin objeto, una forma espesa y hueca. Nueve hipótesis para un debate evaluatorio.» *Di.Aportes desde el trabajo social* nº 4-5.
- GOBIERNO DE NAVARRA. (1999). *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra 1998-2.005*. Pamplona.
- GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J. (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant lo blanch.
- JOHNSON, N. (1990) *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Mº de Trabajo y SS.
- LIMA BORIS, A. (1983). *Epistemología del Trabajo Social*. Buenos Aires: Humanitas.
- LLOVET, J. J. y USIETO, R. (1990). *Los trabajadores sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*. Madrid: E. Popular.
- MEMORIA DEL PROYECTO (2000 y 2001). *Apoyo socioeducativo a la infancia y la familia en el Casco Histórico de*

- Zaragoza. Iniciativa Comunitaria Urban. Ayuntamiento de Zaragoza y EUES. Zaragoza: Mimeografiado.
- MONTAGUT, T. (2.000) *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- PORCEL y MUNDO, M^a Amparo. (1.980) El Trabajo Social en Cataluña en los años 70. *Revista de Trabajo Social*. nº 80.
- SANZ CINTORA, Angel (1.990) «Institutions et politiques Sociales a l'échelon national» Actes du Colloque «Institutions Sanitaires et sociales France-Espagne» Toulouse 23-24 Fevrier 1.989. Toulouse: CNRS/GDR-ISARD.
- SANZ CINTORA, A. (1996): «La exclusión social en España. Políticas sociales y territorio». *Acciones e investigaciones sociales* nº 5.
- SARASA, S. (2.000) «La última red de servicios personales» en Adelantado, J. (coord.): *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria/Antrazyt. (pp. 347-377)
- SARASA, S. y MORENO, L. (compiladores) (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC/MAS.
- SUBIRATS, J. (editor) (1999). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- ZAMANILLO, T. y GAITÁN, L. (1991). *Para comprender el trabajo social*. Estella: EVD.
- ZAMANILLO, Teresa y RODRIGUEZ, Alfonso. (1.990) «Un universo complejo. Los paradigmas en la intervención social». *Documentación Social* nº 81.