

CAMBIOS Y EVOLUCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL EN ESPAÑA EN EL FINAL DEL SIGLO XX

ROSARIO PANIAGUA FERNÁNDEZ,
SANTA LÁZARO FERNÁNDEZ
EVA RUBIO GUZMÁN¹

Fecha de recepción: febrero de 2010
Fecha de aceptación y versión definitiva: marzo de 2010

«La historia significa la primera necesidad, porque su ignorancia impide saber dónde se está, de dónde se viene, quién se es, y a dónde se puede ir».

(JULIAN MARÍAS)

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto presentar una síntesis de la evolución del Trabajo Social en España a lo largo de la segunda mitad del pasado siglo XX teniendo en cuenta algunos cambios socio-políticos que han condicionado su desarrollo y configuración. Se revisan algunos acontecimiento decisivos, iniciando el recorrido en los años sesenta, describiendo algunas de las principales instituciones sociales madrileñas, destacando la influencia de la Constitución de 1978, el surgimiento del sistema público de Servicios Sociales en la década de los años ochenta y su consolidación y desarrollo en los noventa y el papel desempeñado por los trabajadores sociales. Finalmente se proponen algunas ideas para la reflexión ante el futuro del Trabajo Social en el siglo veintiuno.

PALABRAS CLAVE: Trabajo Social, Evolución, Servicios Sociales, Trabajadores Sociales, Instituciones.

Changes and evolution of Spanish Social Work at the end of XX Century

ABSTRACT: The aim of this paper is to make a brief synthesis's about the evolution of Social Work in Spain throughout the second half of past century. We pay attention to the most relevant social and political changes that made it grow and consolidate, beginning in the sixties, describing some social assistance institutions settled in Madrid, and pointing the prior influence of the Constitución in

¹ Profesoras del Departamento de Sociología y Trabajo Social. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Universidad Pontificia Comillas. Madrid. E-mail: rpaniagua@chs.upcomillas.es; slazaro@chs.upcomillas.es; erubio@chs.upcomillas.es

1978, the raising of the Social Services public system in the eighties and its consolidation in the nineties, and the role of the social workers. Finally we offer some ideas about the future of social work in the next century.

KEY WORDS: Social Work, Evolution, Social Services, Social Workers, Institutions.

1. INTRODUCCIÓN

Hay noticias del Trabajo Social desde tiempos inmemoriales, en todas las comunidades humanas se ha puesto de manifiesto la atención y solicitud hacia los más desfavorecidos. Lo que ha ido cambiando ha sido la manera de prestar la ayuda. Ha habido una constante histórica en la atención al necesitado. Según de la Red esto ha venido ocasionado por razones religiosas, organizativas, de orden, de defensa o legitimación social siendo siempre el desvalido, el indigente o menesteroso sujeto de peculiar ayuda y consideración².

Tal y como indica Boris Lima «la historia del Trabajo Social se encuentra ligada a los llamados precursores del Trabajo Social, quienes elaboraron las primitivas formas de caridad y filantropía en el naciente capitalismo»³. Ya iniciado el Renacimiento, diferentes pensadores analizan el tema de los pobres y la pobreza, desde su consideración hasta su posible tratamiento. Este es el caso de Juan Luis Viven y san Vicente de Paúl.

Juan Luis Vives (1492-1540), es un gran precursor teórico de la asistencia social organizada. Su obra más famosa en este ámbito es *De subventione Pauperum, sive de humana necesitate* (*Del Socorro de los pobres, o de las necesidades de la humanidad*), escrita en 1526, es un tratado sobre los pobres y la atención que deberían dispensarles los poderes públicos. En él, Vives expone soluciones prácticas al tema de la caridad y la filantropía. Califica la pobreza de problema social y diseña un plan de actuación para ponerlo en práctica en la ciudad de Brujas. Entre las líneas propuestas se encuentran: establecer un censo de pobres, poner en marcha medidas preventivas (enseñanza), curativas (políticas de empleo) y asistenciales (hospitales) y crear un subsidio de ingresos mínimos. Considera de vital importancia la intervención de los pode-

² N. de la Red (1993), *Aproximaciones al Trabajo Social*, Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Siglo xxi de España Editores, p. 5.

³ B. LIMA (1989), *Epistemología del Trabajo Social*, Buenos Aires: Humanitas, p. 56.

res públicos, siendo la municipalidad la encargada de la vigilancia de los hospitales ya existentes o que debieran crearse.

San Vicente de Paúl (1581-1660) clérigo que había compartido su vida con los más desafortunados, decidió dedicarse por entero a los menesterosos, y destacó en el intento de impulsar en Francia el socorro de los pobres. Suscitó el interés por los pobres de la corte y la nobleza, puso en marcha fundaciones para la creación y sostenimiento de hospitales, orfanatos, e inclusas y fundó con tal fin en el año 1617 las Damas de la Caridad, institución que congregaba a señoritas adineradas que, pudiendo llevar una vida cómoda, preferían ocuparse de los pobres de la localidad visitándolos en sus casas, cuidando a los enfermos, alimentando a los hambrientos y vistiendo a los desnudos⁴.

San Vicente de Paúl fundó en el año 1633 junto a santa Luisa de Marillac las Hijas de la Caridad, congregación religiosa que con el tiempo se extendió por todo el mundo dedicada a socorrer a los pobres, asistir a los presos, cuidar a los enfermos, a los niños y confortar a los moribundos. San Vicente de Paúl para orientar la actividad formuló una serie de normas previniendo a las religiosas contra la limosna y el auxilio indiscriminado, estableciendo el previo control de los casos antes de visitarlos, efectuando con ello una clasificación de los pobres según su capacidad de auto mantenimiento.

El empleo de los «visitadores amistosos» por parte de la Sociedad de san Vicente de Paúl, creada por Frederick Ozanam (1813-1853) y Sylvain Bailly entre otros, y el uso que éstos hicieron de las «conferencias de distrito» para orientar y ayudar a los visitadores en el cumplimiento de su misión, consti-

⁴ «... 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 élites 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 el que el Estado deja de ser sólo un instrumento de represión de la clase obrera y es cada vez más un Estado tutelar. Las asistentas sociales son las nuevas visitadoras de pobres. Son ellas quienes entran en contacto con sus problemas y necesidades y demandan los auxilios que puedan aliviar. Quizás, sin saberlo, estas mujeres no sólo realizaban una labor de Estado sino que además, en tanto que pioneras, abrían nuevos campos el de las «profesiones femeninas».

Ver F. ÁLVAREZ URÍA (1986), «Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo xix», en AA.VV., *Cuatro siglos de Acción Social. De la beneficencia al bienestar social*, Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Siglo xxi de España Editores S.A., p. 144.

tuye sin duda un valioso precedente del Trabajo Social profesionalizado con un desarrollo posterior⁵.

Más adelante, en el inicio de la profesionalización del Trabajo Social son destacables las aportaciones del Trabajo Social anglosajón. Es en Inglaterra primero y posteriormente en Estados Unidos donde el Trabajo Social profesional va a tener su mayor auge y desarrollo con la formación de las Sociedades de Organización de la Caridad, las COS. Estas surgen para dar respuesta a la diversidad de atenciones que se proporcionaban a las personas necesitadas, tratando de proponer orientaciones comunes y de desarrollar una práctica sistematizada, donde el estudio individualizado de los casos y el seguimiento de su evolución suponen sus características más sobresalientes. Al amparo de estas instituciones se desarrolla el método de caso de la profesión, liderado por una de las figuras más renombradas y brillantes del inicio de la profesión: Mary Richmond, quien aportó al quehacer profesional lógica y coherencia interna.

La profesionalización del Trabajo Social se consolida con el cuestionamiento y análisis de la realidad, la búsqueda de las causas de los problemas sociales, en un inicio ubicadas en el propio individuo y más adelante en el entorno social y el planteamiento de modos y medidas racionales para atender a las personas y sus difíciles circunstancias vitales.

2. EL TRABAJO SOCIAL EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

El siglo xx español se ha caracterizado por múltiples cambios sociales y políticos.

Sebastián Sarasa⁶ al referirse a los comienzos de la profesión pone de relieve que la asistencia social estuvo inicialmente en manos de grupos concretos del catolicismo y del sector médico, pero que su desarrollo fue escaso y la profesionalización se hizo esperar más que en otros países europeos.

La Guerra Civil y la siguiente victoria de Franco favoreciendo que el nacional-catolicismo se consolidara como la única fuerza socio-política lo que conllevó un marcado estilo benéfico asistencial en los servicios sociales y en el Trabajo Social en España hasta los años ochenta.

Siguiendo la moda de los países europeos de profesionalizar la atención a los pobres, España funda su primera Escuela de Trabajo Social en Barce-

⁵ Cfr. M. MOIX MARTÍNEZ (1991), *Introducción al Trabajo Social*, Madrid: Editorial Trívium S.A., p. 40.

⁶ M. SARASA, (1993), *El servicio de lo social*, Madrid: INSERSO.

lona «Escuela de Asistencia Social para la Mujer», que tuvo su origen en el llamado «catolicismo social» que nace al amparo de la Encíclica *Rerum novarum* promulgada por León XIII en 1891. Esta Escuela fue promovida por Raúl Roviralta y Antonia Ferreras, que siendo 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», («Plan de estudios del curso 1935-36», citado en *Situación del Servicio Social en España*, 1971, p. 43).

La segunda Escuela de España fue la llamada «Escuela de Formación Familiar y Social» que se funda en Madrid en 1939. Los objetivos de formación de la carrera de asistente social se resumían señalando 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»⁷.

Son muy notables las aportaciones de Sarasa (1993) y de Etruch y Güell (1976) al respecto, señalando la tardía profesionalización de la asistencia social en España, y su enorme influencia religiosa imperante en nuestro país al proclamarse la República.

Es indudable que el «nacional-catolicismo» presente en toda la etapa franquista fue un lastre importante para una profesión que luchaba por hacerse un hueco y tener un reconocimiento y espacio propio.

Las principales instituciones que en esta época se hacen cargo de la atención de los necesitados en nuestro país son: la Iglesia Católica y la Falange Española. La primera, desde las parroquias y desde las Direcciones Provinciales de Beneficencia asumió buena parte de la gestión del sistema. Por su parte la Falange Española, partido único del régimen de Franco, a través de sus organizaciones especializadas, el Sindicato único y obligatorio, el Frente de Juventudes y la Sección Femenina, fue uno de los instrumentos de gestión de los escasos Servicios Sociales que ofrecía el régimen. Había una cierta resistencia a la organización de la Beneficencia por entender que podía perder el espíritu cristiano y quedarse en una filantropía laica. En este contexto las asistentas sociales eran auténticas damas de la caridad, sometidas a los mismos debates organizativos y filosóficos que en siglo xvi con Luís Vives⁸.

La subordinación de la Iglesia Católica al franquismo era evidente aún cuando oficialmente el Estado estaba comprometido con la atención a los

⁷ J. ETRUCH y A. M. GÜELL (1976), *Sociología de una profesión. Los Asistentes Sociales*, Barcelona: Península, p. 273.

⁸ A. SANZ CÍNTORA (2001), «Acción Social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica», en *Acciones e Investigaciones Sociales*, Universidad de Zaragoza, Departamento de Psicología y Sociología, octubre, p. 13.

pobres y no sólo a los trabajadores. De ahí que en la Asistencia Social de la época se aprecia una indudable ambigüedad.

3. EL TRABAJO SOCIAL EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Es preciso señalar que el desarrollo de la profesión del Trabajo Social se vincula de forma intensa a las formas de acción social propias de cada época, que proporcionan un contexto imprescindible en el que encuadrar la acción de los profesionales, influyendo decisivamente en la definición de sus funciones y líneas de actuación, de tal manera que en ocasiones se ha llegado a una casi total identificación entre la acción social y distintos dispositivos de los servicios sociales y el Trabajo Social definido por el quehacer de sus profesionales.

En la evolución del Trabajo Social en España, se aprecia con claridad este hecho, la asociación entre el desarrollo de la profesión y sus perfiles en relación con las formas de acción social vigentes en cada época. En la segunda mitad del siglo XX, a partir de la década de los años sesenta, la sociedad española experimenta un progresivo proceso de desarrollo económico que viene acompañado de una cierta apertura hacia el exterior tras las décadas de ensimismamiento de los años cuarenta y cincuenta. Un elemento decisivo en esta apertura es el inicio de un proceso creciente de migración de trabajadores españoles a países europeos en la búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo⁹. Como señala Sanz Cintora «comienza un periodo de desarrollo económico y cambios sociales con la emigración a Europa, el turismo, el aumento de 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

⁹ Son muchas las experiencias de asistentes sociales que trabajaron en distintos países europeos en las Delegaciones para emigrantes. También tuvieron una importante presencia con las familias que se quedaban en España, cuando sólo había emigrado el cabeza de familia, y con los hijos cuando habían emigrado los padres. Había Centros Educativos para hijos de emigrantes es el caso del Centro de Santa María del Parral en Madrid. También desarrollaban una gran labor cuando se producía la reagrupación familiar en el momento del llamado «retorno». La historia de la profesión se podría ilustrar con la sistematización de éstas y otras experiencias profesionales que han ido respondiendo a las demandas de los ciudadanos en momentos determinados.

primeras organizaciones sindicales independientes, pero todavía clandestinas»¹⁰.

En este contexto, el principal avance de la acción social son las reformas y desarrollos que se llevan a cabo en el campo de los seguros sociales y la asistencia sanitaria para los trabajadores en activo que extiende su protección a sus familias. Sin embargo, la atención a las personas pobres no experimenta cambios notables, quedando en el ámbito de la beneficencia y la caridad, aunque se aumenta el nivel de gasto mediante la creación de los Fondos Nacionales de Asistencia Social (FONAS) posteriormente denominados Fondo de Asistencia Social (FAS) creados para la aplicación social del Impuesto y el Ahorro, y que fueron instituidos por ley del 21 de julio de 1960, manteniendo el mismo espíritu paternalista y cierto carácter estigmatizador¹¹.

En este contexto de mayor desarrollo económico, la noción de Asistencia Social toma fuerza en esta década de los sesenta, como una actividad de carácter público financiada con cargo a ingresos públicos, según el principio de solidaridad de quienes viven en una comunidad organizada, de forma complementaria a los Seguros Sociales, que se realiza a favor de los económicamente débiles y no sólo de los indigentes como lo hacía la Beneficencia¹². Desde un punto de vista formal, todos los españoles tienen derecho a ser atendidos en sus necesidades sin diferencia de clases, extendida a las áreas más necesitadas de promoción social, o en situación de mayor exclusión, con especial referencia a las personas con minusvalías¹³.

Como caracteres que configuran la Asistencia Social pueden señalarse los siguientes:

- El criterio clave para recibir la prestación es la evidencia de existencia de insuficiencia de recursos del asistido.
- Se presta atención no sólo a necesidades básicas de la vida diaria, tratando de mantener el nivel de vida de cada individuo.

¹⁰ A. SANZ CINTORA, *op. cit.*, en n. 8, pp. 13-14.

¹¹ D. CASADO (con la colaboración de E. GUILLÉN) (1987), *Introducción a los Servicios Sociales*, Madrid: Acebo, p. 126. La Ley de 21 de julio de 1960 une los fondos para la aplicación del impuesto y el ahorro. Aparece el PIO (Principio de Igualdad de Oportunidades), el FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social), Fondo Nacional de Protección al Trabajo, el Fondo de Crédito para la difusión de la Propiedad Inmobiliaria. Estos fondos nacionales nacen para dar cumplimiento a la afirmación de que todos los españoles tienen derecho a los beneficios de la Asistencia y Seguridad Social, y a una efectiva distribución de la renta nacional (1950-1960).

¹² G. RUBIO NOMBELA (1967), «Caridad, Beneficencia y Asistencia Social», en *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid: Ministerio de la Gobernación, p. 76.

¹³ J. JORDANA DE POZAS, «El movimiento asociativo y la Asistencia Social», en *op. cit.*, en n. 12, p. 160.

- Se establece la gratuidad de las prestaciones.
- Se sustenta con financiación exclusiva con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, enmarcada en un Servicio Público y reclamada por Derecho.

Pese a todos los propósitos, la Asistencia Social no tuvo mejor fortuna que la Beneficencia hasta la promulgación de la *Constitución* en 1978 y la implantación de nuevos sistemas de Asistencia Social por las comunidades autónomas¹⁴.

Cabe destacar el análisis de Sanz Cintora¹⁵ sobre los factores de cambio que, desde el exterior de España, contribuyen con su influencia a la evolución del Trabajo Social. Este autor destaca dos influencias principales: en primer lugar los cambios producidos en la Iglesia Católica. A este respecto señala la influencia de las iniciativas del Papa Juan XXIII con sus encíclicas y la organización del Concilio Vaticano II, que proponían una modernización de la Iglesia, un mayor acercamiento a la sociedad, y en especial, un compromiso más intenso con la justicia social y los pobres. Estas propuestas tuvieron una intensa repercusión en la Iglesia Española, que entonces asumía un papel decisivo en la asistencia a las necesidades de los pobres mediante la organización de beneficencia Cáritas, creada en 1942, y que estructuraba la atención a través de las parroquias. Aunque ya contaba con un cierto grado de tipificación y planificación en sus actuaciones, se creó la llamada Sección Social, que imprimió un giro importante y una evolución desde una acción benéfica exclusivamente a una acción social de promoción, con una orientación hacia la prestación de servicios sociales y a la promoción y el desarrollo comunitario como objetivos principales a partir de la mitad de los años sesenta. Desde Cáritas se aborda la primera gran investigación empírica sobre las necesidades sociales en España, precedente de los actuales Informes FOESA que han venido apareciendo periódicamente desde 1970¹⁶.

¹⁴ J. M. ALONSO SECO y B. GONZALO GONZÁLEZ (1997), «La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España», *Boletín Oficial del Estado*, Madrid: Estudios Jurídicos, Serie Derecho Público, p. 75.

¹⁵ A. SANZ CINTORA, *op. cit.*, en n. 8, pp. 13-16.

¹⁶ E. LINARES (1986), «La evolución de la Asistencia Social desde una institución privada», en AA.VV., *Cuatro siglos de Acción Social. De la beneficencia al bienestar social*, Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Siglo XXI de España Editores, p. 339. A partir de los años 60 hubo un avance significativo en la ampliación de los escenarios profesionales en los ámbitos de la educación (colegios, guarderías, grupos escolares, educación especial, escuelas socio-rurales), salud (dispensarios, ambulatorios, hospitales, centros psiquiátricos) y en otros campos y entidades de acción tales como empresa, vivienda, migraciones, Cáritas, centros y obras benéfico-sociales, protección de menores y de la mujer, Cruz Roja Española, Hermandades del Trabajo, etc.

El trabajo social español de esta época se mantuvo al margen de la evolución y avances del trabajo social europeo y norteamericano, debido a su escasa difusión en nuestro país y a la dificultad asociada a la diferencia de idiomas y la escasez de traducciones. Sin embargo, como señala Sanz Cintora, si se dejó sentir con intensidad la influencia enriquecedora de los desarrollos y propuestas procedentes de Latinoamérica, que suponían una forma distinta de comprensión y orientación del Trabajo Social y la Acción Social, que se fundamenta en una profunda crítica de la situación económica y política de aquellos países y en el compromiso con la transformación social de la realidad. Este enfoque dio lugar a un movimiento conocido como *reconceptualización*: «Un intento de poner al Trabajo Social al servicio de las transformaciones radicales que necesitan las sociedades... No se trata de adaptar al individuo desviado a la sociedad, sino de transformar ésta para que quepan todos los seres humanos con sus derechos. Así el trabajador social se convierte en un agente concienciador y transformador de la sociedad».

Este movimiento impulsó a los trabajadores sociales a convertirse en «agentes de cambio», y contribuyó a difundir una visión del Trabajo Social, no sólo como una acción transformadora, sino también como una ciencia y como una conciencia crítica para el resto de las Ciencias Sociales. Evidentemente esta concepción del Trabajo Social encajaba especialmente bien en el contexto español en el marco del movimiento antifranquista de la época, que se orientaba a la movilización de los sectores sociales para la desaparición del régimen político dictatorial, la instauración democrática y la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos.

Como señala Sanz Cintora, se trataba más bien de un posicionamiento reivindicativo y una revolución teórica y no tanto de un desarrollo de la práctica profesional y se concretaba en dos reclamaciones básicas: la demanda de un conjunto de derechos y servicios públicos para la ciudadanía y la elaboración de un modelo profesional de intervención: el denominado método básico, que proponía el conocimiento de la realidad y su análisis como base para la acción¹⁷.

3.1. ALGUNAS INSTITUCIONES MADRILEÑAS

Como muestra y ejemplo de los perfiles y actividades del trabajo social de la época, se describen seguidamente algunas de las instituciones y entidades sociales que desarrollaban sus actividades en Madrid en distintos campos, muchas de las cuales han evolucionado desde la Beneficencia de los primeros años del siglo XX.

¹⁷ Cfr. N. DE LA RED, *op. cit.*, en n. 2, p. 75.

Cabe señalar que, en la ciudad de Madrid, en esta época se produjo una fuerte inmigración de personas provenientes desde las zonas rurales más deprimidas en búsqueda de mayores y mejores condiciones de vida. Muchos de ellos se acogen a las ayudas de la Beneficencia que tiene su razón de ser en dar respuesta a la extrema pobreza que había que paliar¹⁸. Unas instituciones pertenecían a la Beneficencia pública (General, Provincial y Municipal) y otras a la Beneficencia privada¹⁹. Krause²⁰ destaca las siguientes:

- *Beneficencia General*: el Asilo de Inválidos del Trabajo de Vista Alegre, el Colegio de Ciegos de Santa Catalina de los Donados, el Hospital Manicomio de Leganés, el Hospital de Jesús Nazareno, el Hospital de Nuestra Señora del Carmen, el Instituto Oftálmico, el Hospital de la Princesa y el Hospital del Rey.
- *Beneficencia Provincial*: la Inclusa y el Colegio de la Paz, el Hospicio de San Fernando, el Colegio de los Desamparados, el Asilo Nuestra Señora de las Mercedes, el Hospital San Juan de Dios, el Hospital Provincial, la Casa de Maternidad y el Asilo para los hijos de las cigarreras.
- *Beneficencia Municipal*: el Colegio de San Ildefonso, las Casas de Socorro²¹, el Asilo de San Bernardino de Madrid y el Asilo de San Bernardino de Alcalá de Henares²². También con participación municipal contaban el Asilo de Santa Cristina y las Cunas de Jesús. Asimismo, la Asociación Matritense de Caridad que atendía a personas sin

¹⁸ El propio alcalde de Madrid Eduardo Vincenti (1905-1913) manifestó «... Se socorre con mano pródiga, se alivia sin descanso, se bonifica sin tregua, se recluye diariamente a una nutrida falange de mendigos, pero todo ello es agua de mar que nadie agota, porque a medida que se inscriben en los asilos grupos de pordioseros, van entrando en la capital, de los pueblos más cercanos primero, y de los más distantes después, nuevas hordas de hambre atraídos por el resplandor de la corte...». Ver E. VINCENTI (1906), *La caridad en Madrid. Guía de establecimientos benéficos oficiales y privados*, Madrid.

¹⁹ *Nuevos apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión, Madrid 1912-1918*, Madrid: Ministerio de la Gobernación, pp. 198-267.

²⁰ M. KRAUSE, «La beneficencia madrileña en los primeros años del siglo xx», en *op. cit.*, en n. 16, pp. 267ss.

²¹ En Madrid había quince dispensarios que se encargaban de los servicios de asistencia médica domiciliaria, distribuyendo gratuitamente medicinas, aparatos ortopédicos, socorros en metálico, pensiones de lactancia, bonos de combustible, comida y ropa.

²² En San Bernardino se recogían a los pobres de cualquier edad, los asilos de noche acogían aquellos que momentáneamente no tenían residencia. Había asilos de noche en el norte, sur y oeste de la ciudad. Existían los Depósitos Municipales de mendigos, éstos eran la antesala antes de ser enviados a algún asilo de la ciudad.

recursos. En el campo educativo el Ayuntamiento costeaba las más de doscientas Escuelas Públicas que acogían párvulos, niños, niñas y adultos.

Según señala Krause, el número de establecimientos, legados y obras pías en Madrid ascendía en esta época a 956²³. El mantenimiento económico de la Beneficencia pública madrileña se asentaba sobre los bienes, las fundaciones, limosna y donaciones particulares y especialmente estas últimas²⁴.

- *Beneficencia Privada.* Muy numerosas, son difíciles de sintetizar, pero pueden agruparse algunas de las más reseñables por temáticas de atención:
 - *Instituciones dedicadas a la infancia y la niñez.* Casas Cuna de Recogimiento para niños lactantes de madres obreras. Centros de Instrucción para madres en los que se proporcionaba alimento todo el día para los niños recién nacidos. Escuelas y colegios en donde además de impartirse enseñanza primaria o secundaria se cuidaba a los niños más pequeños y se les alimentaba diariamente mientras sus padres trabajaban, son las llamadas escuelas-cantina. Asilos para niñas o niños huérfanos totales o de padre o madre en los que también se atendía a su educación e instrucción en un oficio.
 - *Instituciones para la juventud.* Asilos correccionales para «recoger y moralizar a los jóvenes que la miseria o la ignorancia conduce a la vida airada»²⁵. Hospederías para jóvenes en busca de trabajo. Centros de instrucción, escuelas dominicales, colegios, círculos católicos, asociaciones protectoras que instruyen a los jóvenes en un oficio.

²³ A. MARÍN DE LA BÁRCENA (1909), *Apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión*, Madrid: p. 704.

²⁴ J. BORDIÚ CORDERO (1924), *Memoria sobre la mendicidad*, Madrid: p. 75; «Las instituciones de beneficencia eran controladas por la Junta de Beneficencia que se fueron modificando en el correr de los años hasta desaparecer. Estaba encargada de vigilar el régimen de los establecimientos, investigar los fondos económicos de las fundaciones privadas y de sí cumplían sus patronos el objetivo de las mismas, pese a los buenos propósitos la gestión de la Juntas de Beneficencia dejaba mucho que desear, pero no había mucho más y ofrecían sus servicios a todos aquellos que no tenían otro lugar en donde acogerse y suponía el único medio de subsistencia para muchos madrileños».

²⁵ M. LUNA (1907), *La caridad en Madrid, o sea Guía de pobres y bienhechores en el conocimiento de las Instituciones de Caridad y Beneficencia existentes en Madrid*, Madrid: pp. 85-131.

- *Instituciones para la vejez.* Son muy escasas las iniciativas privadas en este campo, la atención con carácter de alojamiento es prestada por entidades públicas. Las fundaciones particulares se ocupan más bien de proporcionar manutención y cuidado en los domicilios.
- *Otros tipos de instituciones.* Se incluyen las iniciativas de carácter religioso y caritativo que actúan como complemento cubriendo las carencias de la Beneficencia: Asilos no permanentes y Obras Pías entre las que se cuentan por ejemplo Obra de San Francisco de Regis (arreglo de matrimonios entre personas no casadas que hacen vida marital), la Real Asociación de Beneficencia Domiciliaria (pago de alquileres), las Conferencias de San Vicente de Paúl (bonos de socorro), Talleres de Santa Rita (vestir al desnudo), la Congregación de la Doctrina Cristiana (enseñar al que no sabe), las Siervas de María (asistencia a enfermos), o los Billetes de caridad para viajeros, Consuelo para almas atribuladas o Dotes para el casamiento de huérfanas «pobres, virtuosas y honradas». Cabe destacar las acciones de la beneficencia privada para alimentar a los pobres, entre ellas el Comedor de los Marqueses de Cubas, el de los Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, el Asilo de Lavanderas, la Hermandad del Refugio, la Asociación de Caridad Escolar y la de Amigos de los Pobres del Distrito de Hospital.

Podría decirse que el número de instituciones, tanto públicas como privadas que constituyen la Beneficencia es notable. Estas entidades estaban realizando una labor que, de hecho, cubría las grandes lagunas que no eran atendidas por el Estado en materia de Asistencia Social, pero a pesar del número y diversidad de métodos, no eran suficientes para atender a la población madrileña necesitada. Los altos índices de mortalidad y las bajas tasas de natalidad de la época, evidencian las difíciles y penosas condiciones de vida de la época. Como señala Krause hay que tener en cuenta que existe más actividad benéfica en Madrid que en otras provincias, lo que da una idea de las condiciones socioeconómicas que existían en la capital²⁶.

A parte del trabajo en las instituciones madrileñas, los trabajadores sociales actuaban también en barrios marginales, tanto en los suburbios con sus aglomerados de chabolas, barracas, cuevas y refugios situados en las afueras de las ciudades, como en las barriadas de absorción, por ejemplo las UVAS (Unidades Vecinales de Absorción) o los Poblados Dirigidos, así como en los viejos barrios interiores en las grandes ciudades. De todos ellos los suburbios marginales eran los más importantes por el volumen y por la notoriedad de

²⁶ M. KRAUSE, *op. cit.*, en n. 16, p. 267ss.

la pobreza, «las islas de la pobreza». Los más extensos se empezaron a formar tras la guerra civil y a lo largo de las décadas de desarrollismo, principalmente en las grandes ciudades como consecuencia de los flujos de migración interior. Algunas ciudades como Madrid, recibieron un fuerte contingente de emigrantes nacionales hasta el punto de que se ha asociado el fenómeno del chabolismo con el desarrollo económico de aquellos años.

De este modo surgieron las barriadas de aluvión, sin servicios, sin organización social, sin formalidades jurídicas, ni autorización municipal, carentes de servicios públicos, y las necesidades colectivas fueron afrontadas por la ayuda mutua y la Acción Social privada, con todos los problemas que de ello se deriva. Pero la estancia en los barrios marginales no era de asentamiento sino de tránsito, en su huida de la pobreza rural. Los emigrantes nacionales inventaron el suburbio como medio para acceder al trabajo y al salario continuado que les ofrecían las ciudades industriales, pero organizados socialmente según un estilo pobre y rural.

Era el modo de salvar lo que hubiese sido un escollo insuperable en una integración inmediata en la vida urbana convencional. Los suburbios de las grandes ciudades, no eran equiparables a las regiones y comarcas pobres. Eran inicialmente residencias de pobres en las que se constituyan pseudo comunidades en las que la pobreza marcaba con su signo a sus habitantes y sobre todo a los menores que crecían sin los medios y el ambiente propicio para integrarse en la sociedad dominante. En Madrid, eran barrios relativamente asentados, no provisionales, que constituyan un sedimento lentamente arrastrado por una sociedad muy erosiva para la gente pobre. Sus ocupantes vivían en muchos casos de la venta ambulante, peones de la construcción, músicos callejeros, la busca, la chatarra, los cartones, con escasas expectativas de mejora. En ellos la pobreza tenía hondas raíces, y a los pobres les cabían pocas esperanzas de mejora²⁷. Muchos trabajadores sociales desarro-

²⁷ D. CASADO (1990), *Sobre la pobreza en España 1965-1990*, Barcelona: Editorial Hacer, p. 144. El autor señala: «Estos suburbios han sido objeto, directa o indirectamente, de numerosos estudios, merece ser citado, por la amplitud de su base de encuesta y por su carácter pionero, el realizado por Cáritas Diocesana de Madrid-Alcalá»; El chabolismo en 1961 (multicopiado). Muy ilustrativo también los casos estudiados por MIGUEL SIGUÁ (1959), *Del campo al suburbio*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

En Madrid el Padre Llanos y sus colaboradores en el Pozo de Tío Raimundo son jalones históricos que merece la pena citar. Así como el trabajo de asistentes sociales «a pie de obra» en las Unidades Vecinales de Absorción (UVAS,) y con las personas que vivían en cuevas, excavadas en la roca, en la Ribera del Manzanares y cuyo único medio de subsistencia era la chatarra, vertida a escasos metros de la cueva. Estas personas más tarde fueron realojados en casas bajas de Orcasitas. Estos son ejemplos que no pueden olvidarse y en los que los trabajadores sociales madrileños desempeñaron una labor encomiable, sin recursos materiales y poniendo a disposición de las barriadas su entusiasmo y creatividad profesional.

llaron en estos ámbitos su actividad profesional con creatividad y entusiasmo, aunque carentes de los mínimos recursos materiales.

A finales de la década de los años setenta, los trabajadores sociales afrontaban su actividad encontrándose con importantes «dificultades profesionales», como señalan de las Heras y Cortajerena, en su conocida obra *Introducción al Bienestar Social*. Entre esas dificultades destacan la poca definición profesional, la falta de reconocimiento universitario, el paro profesional, el intrusismo profesional, la confusión del trabajo social con la dedicación a la marginación social, la feminización del trabajo social, la falta de soporte material y la falta de capacidad ejecutiva²⁸.

4. EL TRABAJO SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

En virtud de la *Constitución* de 1978 España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho y en su desarrollo, los trabajadores sociales jugaron un papel importante, especialmente en lo que supuso la definición legal y la puesta en marcha del Sistema Público de Servicios Sociales. En el texto constitucional se obligaba a los poderes públicos a poner en marcha los Sistemas Públicos de Educación, Asistencia Sanitaria y Seguridad Social, y se reconocía el derecho al empleo y a la vivienda digna de todos los ciudadanos y, gracias a una enmienda promovida por los trabajadores sociales, desaparecieron las referencias a la antigua Beneficencia²⁹.

En el texto constitucional, se dio relevancia a una visión de la política social alejada de las directrices estigmatizantes y paternalistas que le habían caracterizado hasta el momento, fundamentándose en los principios de justicia e igualdad, tal como se recoge en el artículo 9.2: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La Constitución del año 1978 hizo realidad la aspiración de los trabajadores sociales de disponer de una estructura de Servicios Sociales públicos

²⁸ P. DE LAS HERAS y E. CORTAJARENA (1978), *Introducción al bienestar social*, Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, pp. 188-193.

²⁹ G. GARCÍA HERRERO (1988), *Los centros de servicios sociales. Conceptualización y desarrollo operativo*, Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Siglo XXI de España Editores. S.A., p. 17.

garantizados para toda la ciudadanía cuya finalidad última era el logro de los derechos sociales que del texto constitucional derivan, facilitando el pleno desarrollo individual y colectivo y proporcionando la asistencia precisa y acorde a las necesidades de todos los ciudadanos, atendiendo a las diferentes circunstancias y problemas con un programa de prestaciones y servicios ajustado.

En su estructura básica, se diferencia entre *Servicios Sociales Generales*, cuyo objetivo es la promoción y desarrollo del bienestar de todos los ciudadanos, mediante la información y asesoramiento sobre sus derechos y sobre los recursos sociales existentes, y la promoción de iniciativas que promuevan el desarrollo de la comunidad; y *Servicios Sociales Especializados*, cuya aportación específica es la atención de las necesidades de problemáticas concretas, con funciones de prevención, intervención e inserción. En el desarrollo del modelo de los Servicios Sociales se implicaron las distintas áreas y ámbitos de la administración pública, tanto central como autonómica o local, en un esfuerzo de consolidación y con un compromiso de aunar esfuerzos y compartir competencias.

En este momento nacen algunas entidades gestoras fundamentales como el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), que más tarde dará lugar al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), todas ellas organizaciones clave en el desarrollo del Estado de Bienestar. A ellas se añaden progresivamente distintas instituciones con capacidad de gestión en áreas específicas, entre las que pueden enumerarse las siguientes: Protección de Menores, Patronato de Protección a la Mujer, Instituto de Desarrollo Comunitario, Instituto de la Juventud, Subdirección General de la Familia, Subdirección General de la Mujer, Fondo Nacional de Protección al Trabajo, Instituto Social del Tiempo Libre, Fondo Nacional para el fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades e Instituto Nacional de Educación Especial.

Se fueron creando nuevos organismos tales como la Dirección General de Acción Social³⁰, órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a quien correspondió desarrollar las funciones de dirección, planificación,

³⁰ Mencionamos a una trabajadora social Patrocinio de las Heras que fue Directora General de Acción Social durante dos décadas en el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español. Ganadora del Premio 2009 Infanta Cristina del IMSERSO, por su trabajo a favor de las personas mayores dependientes y a sus cuidadores. Dicha profesional junto a la también trabajadora social Elvira Cortajarena fueron las autoras de una de las primeras obras de sistematización de la Acción social y sus diversas manifestaciones históricas, el Bienestar Social, la Política Social. En el libro se reconocen los trabajos de las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales celebradas en Pamplona en septiembre de 1977, *op. cit.*, en n. 28.

coordinación y evaluación de las prestaciones de Servicios Sociales. En el año 1985 se integraron en el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), algunas entidades relevantes como el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), el Instituto de la Mujer, el Plan Nacional de Drogas o las Comisiones de Asistencia Social penitenciarias, que sustituían al antiguo Patronato de Nuestra Señora de la Merced. Hay que destacar la importancia de la creación de la Consejería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid por Decreto de Julio de 1987, organismo coordinador e impulsor de las políticas sociales a nivel autonómico, al que se unió, en 1988, la creación del Ministerio de Asuntos Sociales, que asumió las competencias de los Ministerios de Trabajo, Cultura y Justicia³¹.

El principio democrático de la autonomía consagrado por la *Constitución Española* en su artículo 2 del título preliminar, tiene su correspondiente concreción organizativa territorial en los municipios, provincias y comunidades autónomas: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». En su artículo 137 se afirma la autonomía de las unidades territoriales, reconociéndolas como ámbitos de competencia: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». En el ámbito de los Servicios Sociales, supuso la descentralización de las competencias en esta materia y por tanto requirió los correspondientes desarrollos legislativos.

Los trabajadores sociales jugaron un papel importante en la elaboración de las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales. Uno de los objetivos era superar el modelo benéfico-paternalista anterior, dirigido exclusivamente a los pobres y marginados y con marcado carácter estigmatizador. Se impondrán los conceptos de responsabilidad pública, universalidad, igualdad, normalización, integración, participación, planificación, coordinación y descentralización. Se define un sistema de Servicios Sociales en pie de igualdad con el resto de sistemas públicos de bienestar social, como Educación, Sanidad, Seguridad social; lo que en última instancia significa que los Servicios Sociales deben dirigirse a todos los ciudadanos sin distinción³².

³¹ R. DOMENECH FERRER (1989), *Panorámica de los servicios sociales y del Trabajo Social 1939-1988. Documentos de Servicios Sociales*, Barcelona: Institut de Treball Social i Serveis Socials (INTRESS), p. 21.

³² G. GARCÍA HERRERO (1994), «Nuevas necesidades y tendencias organizativas en los Servicios Sociales Comunitarios», en *Documentos de Trabajo Social y Acción Social*, n.º 2.

Durante la década de los años ochenta, se afrontó el reto de consolidar el modelo de Servicios Sociales en España. El punto de partida eran los escasos servicios heredados del pasado cuyo enfoque había de ser erradicado. La tarea se inicia con la creación de servicios comunitarios de Atención Primaria de carácter polivalente, en los que existía el déficit más importante. En el caso de los servicios especializados, ya existían algunos recursos públicos y privados, especialmente los pertenecientes a la Iglesia Católica. Se buscó la inspiración en los países europeos que habían desarrollado estos sistemas en los años sesenta, pero en los ochenta la economía europea y mundial estaba en recesión, España salía de la dictadura y padecía la crisis más que el resto de los países europeos y carecía de experiencia democrática y de políticas de bienestar.

Como señalan Sanz Cintora, en el desarrollo del modelo se optó por una vía intermedia, adoptando una perspectiva «entre el pragmatismo reformista y el voluntarismo idealista»³³. En las administraciones locales se diseña y desarrolla una red de centros de Servicios Sociales, que habrían de ser el punto de acercamiento y atención a los ciudadanos y sus necesidades que se concreta en el diseño e implantación del denominado Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de 1988, y el desarrollo de las diferentes leyes autonómicas de Servicios Sociales y los desarrollos legislativos de ordenación de las actividades de los centros de Servicios Sociales³⁴.

Los centros de Servicios Sociales de los barrios se convirtieron en el elemento distintivo y en el referente del sistema. Se trataba de centros polivalentes, cercanos a la ciudadanía y cuyo objetivo principal era la promoción y el desarrollo orientados al logro del bienestar social, constituyendo lo que se dio en llamar «puerta de entrada» al sistema de Servicios Sociales y lugar de acceso y orientación hacia los servicios de carácter especializado³⁵.

Es este un momento satisfactorio para los trabajadores sociales que encuentran un lugar y un contexto idóneos para la realización de su actividad profesional. La puesta en marcha del sistema y la dotación de los centros conlleva un incremento en la oferta de puestos de trabajo y quienes se incorporan a ellos lo hacen con un alto nivel de compromiso, motivación y dedicación. Al mismo tiempo se están fortaleciendo los sistemas educativos y los servicios especializados por lo que para los trabajadores sociales se trata de años prósperos.

³³ A. SANZ CINTORA, *op. cit.*, en n. 8, pp. 5-42.

³⁴ Cfr. J. LÓPEZ HIDALGO (1992), *Los Servicios Sociales (aproximación conceptual a los indicadores discriminatorios)*, Madrid: Narcea, S.A. de Ediciones, pp. 103ss.

³⁵ G. GARCÍA (1988), «Génesis y desarrollo de los Servicios Sociales comunitarios en el Estado Español», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n.º 10.

Es la etapa que Bueno denomina de la «estrategia de autoafirmación»³⁶. Este autor señala cómo existe la necesidad de justificación de la creación del sistema dando importancia a la valoración de las necesidades de la ciudadanía y la asistencia a las mismas, por lo que una de las tareas principales desarrollada por los trabajadores sociales, es la atención a las personas y sus familias en los centros, en las oficinas y despachos, para proporcionarles prestaciones económicas y técnicas. La contribución del Trabajo Social se convierte así en una de las más importantes que contempla el sistema, uno de sus rasgos distintivos, desarrollando las aportaciones que le son más propias: la relación interpersonal, el conocimiento profundo de la persona y sus circunstancias familiares y relaciones y la orientación y el seguimiento personalizado.

Sin embargo, en este contexto positivo, el Trabajo Social presenta también debilidades, ya que se ve limitado, en muchos casos, a la prestación de servicios materiales. La identificación de la profesión de Trabajo Social no se va a producir en función de sus aportaciones específicas o de las funciones o conocimientos de que dispone, sino que va a venir asociada al marco, al contexto, en el que las desarrolla: los nuevos Servicios Sociales. Así, una vez logrado un espacio propio y referente para desempeñar la actividad se produce el efecto de que la profesión va a ser definida por este espacio y se produce una identificación y asociación total entre el Trabajo Social y los Servicios Sociales, definiéndose el primero de forma casi exclusiva por sus aportaciones a los segundos.

Los trabajadores sociales buscan su ajuste a este nuevo entorno y han de desarrollar progresivamente las habilidades de gestión y la burocratización de los procesos que son consecuencia de la creciente complejidad del sistema. Estas actividades adquieren protagonismo y relevancia y, en algunos llevan a los trabajadores sociales al distanciamiento de los modos de hacer propios de la profesión, dejando en segundo plano algunos aspectos que les habían sido propios. Esta visión queda bien recogida en la siguiente cita de Llovet y Usieto³⁷: «Todavía parece asociarse al Trabajo Social con una de sus facetas, el contacto físico inmediato con el cliente, y se rechazan las obligaciones burocráticas. Si bien esta característica connota loables apegos vocacionales, es un estereotipo que introduce "ruidos" en la articulación del profesional en su quehacer, dificultando la intelección de que creciente e irreversiblemente todas las profesiones tienden a entrañar cada vez más actividades de gestión, documentación, planificación, etc.».

³⁶ J. R. BUENO (1990), «Apuntes para un balance», en *Revista de Trabajo Social*, n.º 118.

³⁷ J. J. LLOVET y R. USIETO (1990), *Los trabajadores Sociales: De la crisis de identidad a la profesionalización*, Madrid: Editorial Popular, S.A., p. 177.

Las rápidas transformaciones exigieron un notable esfuerzo de adaptación a los trabajadores sociales que, en muchas ocasiones, sintieron dudas y confusión acerca de su identidad y sus funciones y competencias profesionales.

A finales de los años ochenta y en los inicios de la década de los noventa, culminó el proceso de desarrollo del modelo de Servicios Sociales y su implantación en España. Simultáneamente fue consolidándose la presencia de los trabajadores sociales y desarrollándose un tipo, un enfoque preponderante en la forma de intervenir desde el Trabajo Social en la que la actividad de los profesionales gira en torno a un núcleo fundamental: la distribución de prestaciones y servicios. Esto ocurre especialmente en el ámbito de los Servicios Sociales generales, de carácter comunitario, en los que los trabajadores sociales se convirtieron en gestores de la red de recursos. Es importante señalar que, como consecuencia del enfoque general con que había surgido el sistema de Servicios Sociales y su carácter residual o secundario respecto de otros sistemas de protección, los recursos materiales y técnicos de que se dotaba a los profesionales para su distribución a la población, eran insuficientes y no siempre adecuadamente ajustados a las necesidades de la población.

Este hecho tiene una influencia decisiva en la actividad de los trabajadores sociales, ya que como consecuencia de la escasez de los recursos con los que apuntalar su intervención profesional y con el fin de realizar una adecuada distribución de los mismos entre la ciudadanía, se hizo necesario adoptar criterios de priorización vinculados a la comprobación previa de la situación de necesidad de la persona solicitante de la ayuda, mediante la correspondiente justificación documental.

Así, desde sus inicios, el sistema de Servicios Sociales de nuestro país, delegó en los trabajadores sociales la tarea de control, anteponiéndola a otras como las de apoyo, educación, promoción o prevención que quedaron en un lejanísimo segundo plano, desdibujadas tras las presiones de la burocracia y la sobrecarga y el abanico de posibilidades de acción profesional se ve drásticamente reducido.

Como señala Báñez, se constata un progresivo reduccionismo del Trabajo Social, en el que la autora considera que influyen también factores individuales entre los que destaca la motivación por el logro de mayor prestigio profesional, que suele asociarse más frecuentemente con el desempeño de tareas de gestión. Esto es así en parte porque estos puestos proporcionan mayores posibilidades de desarrollo de la carrera profesional y en parte porque permiten esquivar las dificultades propias de la intervención directa, que además de presentar mayores dificultades técnicas, lleva asociado un mayor grado de incertidumbre en el logro de resultados. Este reduccionismo llevó incluso a cuestionar «la legitimación social de la profesión», siendo otros profesionales los que asuman los contenidos de inter-

vención psicosocial propios del Trabajo Social»³⁸. Así, se produce la incorporación de profesionales provenientes de algunas profesiones de áreas cercanas como la psicología, la educación o la sociología y al mismo tiempo se desarrollan nuevos perfiles profesionales como los de los educadores sociales, los animadores socio-culturales o los auxiliares de servicios sociales, entre otros.

La promoción de la participación social en el modelo de servicios fue impulsada por el Ministerio de Asuntos Sociales a través de diversos desarrollos legislativos, siendo uno de los más relevantes el Real Decreto de 15 de julio de 1988 sobre asignación del IRPF que abrió la puerta a la participación de entidades e instituciones de la iniciativa privada y del tercer sector en los servicios sociales. Su contribución, que se sumó a la presencia de profesionales de diversas áreas y al gran incremento del voluntariado, hizo pensar que el modelo de Servicios Sociales podía llegar a adquirir una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta.

Un factor decisivo para comprender la evolución del sistema de Servicios Sociales y el papel de los trabajadores sociales en el mismo es la puesta en marcha de los programas de rentas mínimas que se desarrollaron en el período comprendido entre 1989 y 1993 en las distintas comunidades autónomas.

Estos programas surgen como una respuesta a las situaciones de creciente pobreza asociadas a la crisis económica del momento y con la finalidad de proporcionar a los individuos unos ingresos mínimos que, además de permitir cubrir necesidades básicas, permitan iniciar procesos de inserción social.

Las rentas mínimas parecían proporcionar una excelente ocasión para redefinir el papel y las funciones de los trabajadores sociales en el marco de los Servicios Sociales públicos ya que, sin limitarse a la dispensación de ayudas económicas, habían de diseñar procesos de intervención individual contando con la participación activa de las personas a través de su vinculación a proyectos y programas desarrollados por una amplia red de entidades externas. En otras palabras, tenían la oportunidad de aplicar sus conocimientos y habilidades más distintivos y ampliar el arco de sus acciones profesionales³⁹.

³⁸ T. BAÑEZ (1995), *Situación profesional a la que nos enfrentamos hoy*, Actas de las Primeras Jornadas de Trabajo Social, Alicante, mayo.

³⁹ Como señala Gaviria: «el salario social ha tenido un efecto positivo sobre la propia estructura de los Servicios Sociales, sobre todo sobre la estructura de la 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 hándicap a unos servicios más orientados a tramitar presta-

Sin embargo, la realidad no permitió el pleno desarrollo de estas posibilidades, debido a la interacción de varios factores destacando según señala Sanz Cintora el hecho de que la propuesta no surgiera desde el interior del propio sistema de Servicios Sociales, por lo que no siempre fue bien entendida y captadas todas sus dimensiones. Otros factores que influyeron negativamente fueron también la limitación en el tiempo, la insuficiente red de recursos externos y las diferencias entre comunidades autónomas.

A ello se añade el hecho de que siguió siendo un criterio la comprobación de medios o en su caso la demostración de necesidad, con el consiguiente despliegue de mecanismos burocráticos de control ya comentados. Los trabajadores sociales se vieron, y se ven aún hoy día, implicados en la realización de complejas tareas burocráticas que en los últimos años se han visto afectadas por la irrupción de las tecnologías de la comunicación y la información, puestas al servicio de las nuevas exigencias institucionales. A pesar de sus múltiples e interesantes potencialidades, estas tecnologías no han contribuido a la descarga de los trabajadores sociales para que puedan dedicarse a actividades más diversificadas, sino que constituyen un elemento más de los condicionantes organizativos y burocráticos que les afectan.

Este modelo de Servicios Sociales, sus logros, su fortaleza, sus prestaciones y el papel de los trabajadores sociales en el mismo con sus claroscuros, se extiende, con algunas matizaciones y cambios a la actualidad. Algunos de sus retos y problemas no resueltos, subyacen en los retos y problemas que han de afrontar los trabajadores sociales el día de hoy en su quehacer cotidiano. Parece que aún no hemos sido capaces de rescatar el verdadero papel e identidad del Trabajo Social en este marco, con un devenir que sigue buscando el punto en que se dibuje con claridad un perfil profesional más complejo y completo.

5. MIRANDO AL FUTURO

La sociedad española, en los albores del siglo XXI se caracteriza por su enorme complejidad. El incremento de los flujos migratorios, con su consecuente convivencia multicultural, el uso generalizado de las nuevas tecnologías de la información, las recientes crisis económicas que implican el aumento del desempleo y la desesperación de los que lo sufren, la globali-

ciones que a trabajar con personas, y con escasa capacidad de intervención y de influencia en áreas claves como el empleo o la vivienda», en M. AGUILAR, M. GAVIRIA y M. LAPARRA (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las comunidades autónomas*, Madrid: Fundación FOESSA, pp. 233-234.

zación y la crisis de nuestro paradigma cultural, son algunos de los rasgos que marcan el momento actual. En este contexto, los profesionales y las organizaciones en las que estos desarrollan su labor, deben estar preparados para afrontar los cambios vertiginosos, con creatividad y eficacia, mejorando la calidad de vida de las personas y las comunidades a las que apoyan.

La diversidad cultural y étnica es una constante en nuestra sociedad que propone retos a la convivencia y colaboración ciudadana. La población además de diversa cada vez está más envejecida, la inversión de la pirámide de población se ha convertido en una constante con ligeras variaciones en los últimos años, lo que implica una mayor especialización en los servicios y atenciones a este colectivo. A esto se suma el cambio en las pautas de cuidado y atención a las personas dependientes dentro de las familias; la presencia de las mujeres en estas tareas se ha ido disminuyendo por el incremento de su participación laboral. El papel y consideración social de las mujeres y los menores han ido cambiando, propiciando alternativas de intervención que tengan en cuenta el género y la edad. Las nuevas conformaciones familiares, por su parte, también rompen con el sistema tradicional de distribución de papeles genéricos (familias monoparentales, parejas homosexuales...), reclamando al Trabajo Social una mirada abierta, mediadora y promocional.

Las actuales crisis económicas y financieras, están suponiendo el empobrecimiento de millones de familias que han pasado de una relativa bonanza económica a los límites de la marginalidad y el abismo de la exclusión social. En los momentos de crisis, las llamadas clases medias suelen ser las más afectadas, pues su franja social se ve «adelgazada» pasando a engrosar los sectores más empobrecidos. Este empobrecimiento no afecta por igual a todas las personas, sino que los más afectados suelen ser los jóvenes sin formación, las mujeres separadas con hijos a su cargo o mayores de 40 años desempleadas, los trabajadores de baja cualificación y las personas mayores (las mujeres mayores forman parte de lo que se denomina pobreza tradicional), estos se configuran como colectivos de mayor riesgo de avanzar en un proceso de exclusión social. Estas nuevas situaciones reclaman del Trabajo Social medidas promotoras e iniciativas creativas que relancen a estas personas a un futuro más prometedor.

El fenómeno de la globalización implica aspectos económicos, culturales, sociales y políticos y los trabajadores sociales se ven también arrastrados por su influencia de diversas formas: por los cambios generales en la provisión de los servicios públicos y en la gestión y el control del trabajo, por la promoción y difusión de prácticas profesionales entre distintos contextos y entornos, por la movilidad internacional de los profesionales, por el impacto a nivel internacional de las crisis y los desastres naturales y humanos, entre otras. Formar parte de un mundo globalizado implica que

lo que sucede en un país determinado tiene repercusiones en el resto y el Trabajo Social no es ajeno a estas circunstancias.

Por otro lado, las organizaciones públicas o privadas, proveedoras de Servicios Sociales y Trabajo Social han modificado su forma de gestión, primando en la actualidad los principios de calidad y rentabilidad. Esto ha conllevado la externalización de múltiples servicios públicos, que han pasado a ser administrados y gestionados por entidades privadas y que se crean y desaparecen merced a los cambios en las políticas sociales. Esta situación se produce, paradójicamente, en un momento en que los ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos que esperan ver satisfechos por los servicios públicos, siendo más activos a la hora de reclamarlos. En este sentido, se da cada vez más importancia a la «satisfacción del cliente», promoviendo una evaluación constante de muchos de los servicios que se ofrecen. El Trabajo Social se ve doblemente afectado por esta cuestión: en cuanto actividad profesional tienen una oportunidad de incrementar su profesionalidad y autonomía en el atención que proporcionan; en relación a su situación laboral, la externalización (privatización) de los servicios supone una merma de sus derechos laborales (de contratación y retribución fundamentalmente) frente a los empleados públicos que realizan la misma función. Esto último imprime un enorme y urgente reto a las organizaciones colegiales que en defensa de la profesión y sus integrantes deberían reclamar unos mínimos de calidad laboral para una actividad de calidad.

Con estos mimbres, el Trabajo Social ha de ser capaz de encontrar nuevas líneas de crecimiento y desarrollo que promuevan el bienestar personal y social, en diálogo con los actores, en contacto vivo con el tejido social, apoyando y apoyándose en redes sociales, empoderando a profesionales y personas que reciben los servicios, capacitándoles para promover cambios positivos en su propia situación, sabiendo crear canales de cooperación y establecer alianzas con otros agentes profesionales que intervienen en el ámbito del bienestar y las políticas sociales.

Por ello, es preciso dotar a los trabajadores sociales, bien a los que inician su carrera profesional o a quienes ya acumulan experiencia, de las herramientas que pueden ayudarles a perfilar su potencial de emprendedores sociales y definir aportaciones innovadoras en su campo de interés y especialidad, proporcionando los conocimientos y habilidades necesarias para generar una contribución de valor orientada al cambio y la transformación social, cumpliendo así el principal objetivo de la profesión del Trabajo Social:

«La profesión de Trabajo Social promueve el cambio social, la resolución de problemas en las relaciones humanas y el fortalecimiento y la liberación de las personas para incrementar el bienestar. Mediante la utilización de teorías sobre comportamiento humano y los sistemas

sociales, el Trabajo Social interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno. Los principios de los Derechos Humanos y la Justicia Social son fundamentales para el Trabajo Social» (aprobado por la Asamblea de la FITS, Montreal, Canadá, en julio de 2000).