



Los Servicios Sociales: en el cambio integral de la Asistencia a la cohesión social

M.^a JOSÉ LACALZADA DE MATEO

DEPARTAMENTO PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: La Constitución de 1978 marca un antes y un después para las políticas Sociales. Así mismo el Trabajador Social como profesional experimentará a partir de ahora cambios fundamentales en su formación y en su capacidad de intervención. El Estado Social de Derecho dentro de un sistema de Bienestar mixto es nuestro marco de referencia.

La asistencia social como un derivado de la estructura de la Beneficencia tuvo un sentido fijado al socorro en necesidad extrema con cierta indefinición sobre su alcance durante la España de Franco. El recorte de derechos y libertades políticas se hizo notar en este nivel, adquiriendo ciertas connotaciones peculiares. Así mismo y en consecuencia el papel del Asistente Social quedaba muy limitado en sus recursos y condicionado a ciertos valores dominantes.

El concepto de Servicios Sociales como derecho de la ciudadanía, su extensión y garantía jurídica así

como las políticas encaminadas a favorecer la inclusión y cohesión social, han nacido y se están desarrollando con un sentido integral muy diferente en los últimos veinte años, quedando abierta la consecución de su madurez hacia el futuro

Es interesante ofrecer a los estudiantes una perspectiva de análisis y reflexión de esta trayectoria enfocando la visión no hacia los “antecedentes” “consecuentes” y “evoluciones” como se suele mirar hacia “la historia” sino constatando la “mutación de la especie”. Creo que puede ayudar a fijar y entender en su medida el carácter y posibilidades que tiene hoy trabajo social, evitando lastres no deseados.

Palabras clave: Asistencia Social, Trabajo Social, Asistente Social, Trabajador Social, Cohesión Social, Políticas Sociales, Estado Social de Derecho.

The Social Services: in the complete transformation from assistance to social cohesion

Abstract: The 1978 Constitution marks a tipping point for social policies. Likewise, as a professional, the social worker will experience fundamental changes in their training and in their ability to intervene. We take our frame of reference to be the Welfare State within a mixed welfare system.

Social assistance as a derivative of the charity structure had a meaning associated with providing aid in the case of extreme necessity, and was somewhat ill defined with regard to scope during the Franco years in Spain. The cutting of political rights and freedoms was noticeable at this level, with its own peculiar connotations being felt in some aspects. Likewise, the role of Social Worker was consequently limited with respect to resources and constrained by certain dominant values.

The concept of the Social Services as a citizen's right, along with their scope and legal guarantees, plus the policies designed to foster social inclusion and cohesion, have been put in place and are now being applied across the board in a very different way than in the previous twenty years. The way is now open for them to be fully developed in the coming years.

It is interesting to offer students a perspective of analysis and reflection concerning such developments. However, rather than focusing on “precedents”, “results” and “developments”, which is the normal approach to history, instead we concentrate on the “mutation of the species”. In my opinion, this can help to fix and understand the nature and potential of social work today, avoiding any unwanted burdens.

Keywords: Social Assistance, Social Work, Social Assistant, Social Work, Social Cohesion, Social Policies, Welfare State.

Los Servicios Sociales: en el cambio integral de la Asistencia a la cohesión social



M.^a José Lacalzada
de Mateo

El Trabajador Social hoy es el ejecutor, el eslabón final en el sistema de protección social, que hace llegar al destinatario las directrices y los recursos contemplados por las Políticas Sociales. Y, de manera recíproca, un buen Trabajador Social, conocedor de las leyes, de la articulación territorial de los organismos públicos, del funcionamiento de los diferentes sistemas y entidades tanto públicas como privadas, a través de sus intervenciones y sobre todo mediante la planificación, realización y evaluación de proyectos, puede contribuir al diseño, desarrollo y mejora de las políticas sociales.

La transformación que está experimentando recientemente en España el Trabajo Social es sustancial: profunda en la forma y en el fondo. Sobre todo en lo que se refiere a los “servicios sociales”.

Tendemos a mirar a la historia pasada poniendo énfasis en buscar evoluciones, antecedentes y consecuentes, dentro de un sentido lineal del “progreso hacia” y sin embargo en este caso será más interesante fijar la atención en los eslabones rotos. Esta es mi propuesta en estas páginas. Tratar de constatar no la “evolución” sino la “mutación de la especie”, cosa que también está contemplada dentro de las leyes naturales. Creo que esta perspectiva de análisis puede ayudarnos a entender y a construir mejor un sentido universal, social y democrático de los servicios sociales.

El objetivo fundamental de estas páginas no es aportar nuevos datos de investigación sino mirar hacia el pasado reciente

de esta manera poco habitual: no estableciendo las continuidades sino las rupturas. Nos basaremos para ello en conocimientos que son del dominio público dentro de la comunidad científica y apoyaremos las explicaciones en autores bien conocidos por todos. Los textos y referencias que aquí quedarán recogidos pueden resultar de interés pedagógico cuando trabajando con los estudiantes nos proponemos que conozcan y descubran por sí mismos ciertas cuestiones en su proceso de aprendizaje activo.

Vamos a ello.

1. La post-guerra y los planes de desarrollo. Una política social benéfico-asistencial para personas desfavorecidas: la limitada función del Asistente Social

A partir de 1945 los Estados del continente europeo tienen su tarea para recuperarse económica y socialmente de los estragos de la guerra. Una vez comprobada la eficacia de las políticas de Roosevelt en EEUU para salvar la Crisis de 1929, puestas en aplicación algunas directrices del Informe de Beveridge y tomando los economistas a Keynes por referencia, las políticas sociales del mundo desarrollado fueron apuntando a garantizar el pleno empleo y un sistema de seguros y servicios sociales.

La dictadura personal del general Franco, mientras tanto, no permitía el juego de las libertades en España. La Constitución había quedado suprimida, el Parlamento, los partidos políticos, los sindicatos de clase y cualquier otra forma de asociación no afín al Régimen también. Era este un factor que estaba escorando la nave de la España llamada paradójicamente “Grande y Libre”, respecto a los otros países del entorno desarrollado. Unido a ello quedaba la fórmula de la “autarquía” para la inicial recuperación económica. La pluralidad de movilización de la Sociedad civil afín a la República había quedado cortada, una vez que media España quedase en el exilio y cualquier brote sospechoso fuese susceptible de pasar a alimentar el fantasma del Contubernio: “judeo-masónico-comunista” y demás.

Tendente el dictador a semejante aprensión sólo confió en dejar las cuestiones sociales en manos de la Iglesia católica y

del aparato de la Falange Española, reformada por el Régimen, sobre todo de su Sección Femenina. Era la familia la unidad básica de convivencia y la figura de la “madre” volvía a ocupar el papel central en el hogar. Esta posición quedó tan bien reconocida, alimentada y reforzada que había un impedimento tácito –y a veces bien expreso– a que las actividades femeninas se expansionasen por los espacios públicos; sin embargo, las ocupaciones “benéficas”, entretanto, resultaron socialmente bien vistas para las señoras de la mediana y pequeña burguesía.

La llegada de los Planes de Desarrollo durante la década de los años sesenta, obligó al régimen a clarificar el eje de la “Política Social” adscribiéndose a la tendencia que llevaban los Estados de Bienestar tanto en Europa como en el ámbito Anglosajón; es decir, los países que se presentaban como referencias estimulantes para el progreso económico y social. Así pues, fue necesario consolidar: los Seguros Sociales en el ámbito de la previsión y los Servicios Sociales en el de la asistencia. Y sin embargo, había dos conceptos tabú en la filosofía política del momento: Derechos y Libertades

Tratemos de penetrar por aquel ambiente y planteémonos cómo se fue llevando a cabo.

A) Las políticas de previsión y seguridad social a medida que España se iba recuperando de la guerra

El Estado español de Franco continuó con el sistema de seguridad social contributiva, ya trazado desde el anterior intervencionismo de Estado a través de la labor del Instituto de Reformas Sociales y más en concreto del Instituto Nacional de Previsión creado en 1908. Formalmente el trazado de los seguros sociales, sostenido desde la Organización Internacional del Trabajo, a partir de 1919, resultaba ya irreversible. Se fue legislando por estos años sobre: Seguro de Vejez (1939); Seguro de Enfermedad (1942); Seguro de Vejez e invalidez (1947 y 1955); Seguro de Desempleo (1962). Ello reforzado por la función de las Mutualidades (1943) y de los Montepíos (1947).

La Ley de Bases de la Seguridad Social, promulgada el 28 de diciembre de 1963 fue la pieza clarificadora y necesaria una vez que se iniciaban los Planes de Desarrollo y se aspiraba a la presencia de España en el concierto de las economías compe-

titivas. Los presupuestos fundamentales sobre los que se apoyaba quedaron bien explicados en el Preámbulo. Es un referente bien claro y expresivo. Veamos los rasgos en que se asentaba y podemos preguntarnos hacia qué tipo de “modelo” referencial apuntaba:

- Un Sistema de Seguridad Social de carácter contributivo.
- Eliminar “ánimo de lucro” en las mutualidades y otros seguros sociales.
- La aportación de los Presupuestos generales del Estado con sentido de “redistribución de la renta nacional”.
- Un régimen complementario de Asistencia Social.

Así vemos, de un lado, cómo se reconoce y asienta el papel “redistributivo” del Estado para el sostenimiento de la Seguridad Social. Esta posición es interesante. ¿Qué estilo se pretendía adoptar? ¿El británico, el del cada vez más gigante EEUU o se podían tomar en cuenta otros países más al norte de los Pirineos? A una primera percepción más bien parece que se estuviera colocando el Estado español mirando, para un futuro próximo, hacia la matriz europea que reconoce el papel central de la responsabilidad en el Estado más que hacia el mundo anglosajón donde el papel central corresponde a la iniciativa privada. Y sin embargo, no parece que esto resultase tan seguro o por lo menos inmediato.

Si progresamos en la observación veremos que en la práctica se mantuvieron las entidades privadas que ya estaban funcionando y una amplia pluralidad de regímenes especiales dentro de la Seguridad Social. Es interesante ver cómo describe el panorama de estos años la historiadora Margarita García Padilla en una obra colectiva de fácil manejo donde cada especialista hace su parte. Las diferentes Mutualidades como evolución y persistencia de los Montepíos que salvaron el panorama durante los años de post-guerra, continuaba siendo una sólida red durante los años sesenta. Ahora la opción se “amplia a los trabajadores por cuenta ajena a los trabajadores por cuenta propia, autónomos, de la industrias, servicios y comercio, en actividades directas para el consumo”.

Todo parece apuntar a que “las Mutualidades cubrieron un amplio campo en la previsión social y se convirtieron en un sistema paralelo al de los seguros sociales”. Y además, según

expresa gráficamente la autora: “El resultado final, más que un auténtico sistema unificado de SS., fue una acumulación de los antiguos seguros dispersos, atendidos por una monstruosa red de organismos y una gran carencia de operatividad práctica”¹.

Continuemos nuestro discurso reflexionando sobre otra cuestión. Hemos de notar que esta Seguridad Social estaba fundamentada desde la entidad que tenemos como trabajadores; es decir, cubría a quienes cotizaban y a su familia más inmediata. Trabajadores por cuenta propia o ajena, bien fuese en empresas privadas o del Estado. Estamos ante la recuperación de una pequeña y mediana burguesía. Un tejido social bien integrado del que iban formando parte muchos obreros y artesanos. Estamos entrando, en definitiva, en la buscada y necesaria onda de expansión económico-social. El ámbito de la inclusión social iba prosperando, pero el sentido de “derechos” ciudadanos no.

Y a la par –recordemos los puntos anteriores– hemos dicho que se preveía un régimen complementario de Asistencia Social. Es el momento de hacernos otra pregunta: ¿Qué se entendía entonces por asistencia social? ¿Qué carácter tomó una vez que se había planteado como complementaria al sistema de seguros? ¿En qué sentido llegó a desarrollarse? ¿Pudo perfilarse un “sistema asistencial” homologable al que apuntaba en los Estados de Bienestar que se desarrollaban por entonces? ¿Se preveía dedicarle buenos recursos?

B) Continuemos indagando sobre ese “régimen complementario” de asistencia social y servicios sociales.

La estructura de aquellos “servicios” ha quedado recogida en bastantes libros y manuales de fácil acceso. Veamos, por ejemplo, el apartado que en uno de ellos les dedica Carmen Alemán Bracho. Hace notar cómo pesaban las necesidades heredadas de los efectos de la guerra civil y sobre ellas aparecieron otras nuevas vinculadas al crecimiento económico tales como: el abandono del mundo rural y la emigración. Una segunda característica que pone de relieve es la “dispersión de medios”: la

¹ García Padilla, Margarita “Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975), *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, 1990, pp. 397-447.

falta de directrices legales y administrativas; lagunas y descoordinación a la hora de generar recursos. Es decir, “la ausencia de una legislación sistematizadora”, y, en definitiva, una deficiente estructuración entre la administración y demás entidades orientadas al servicio público².

Es decir, si tiramos de estas ideas y cotejamos con otras fuentes y estudios sobre la época veremos perfilarse un panorama bastante peculiar, que no lleva a imaginar una estructura planificada y en vías de madurar hacia cómo se iban estableciendo los servicios sociales en otros países, sino más bien una zona inestable a merced del buen sentido, el cual no siempre llega a imponerse, y de la sensibilidad caritativa que no todo el mundo tiene.

La estructura de la Beneficencia como sistema de protección para quienes estaban en la marginalidad fue ampliando por aquellas fechas algunos cometidos hacia un sentido difuso de “asistencia social”. Así, el nacimiento de los primeros Servicios Sociales estaba vinculado a cierta mentalidad benéfico-asistencial ligada a la compasión con la desgracia extrema. Es decir, iban destinados como un atenuante para personas sin recursos y dados por una concesión de gracia del sistema político, en la que se implicó hasta desgastarse la caridad cristiana. Insistamos, está ausente, por tanto, el sentido de derecho ciudadano.

¿Cómo explicarnos esta situación? Es bastante inteligible desde la mentalidad, los valores dominantes y las prácticas que podían resultar dentro del sistema. El miedo a extender derechos, la fijación por mantener el control político y el orden social era consustancial a la ordenación del Estado. El umbral del régimen para detectar al “enemigo” continuaba siendo finísimo. Una manifestación de corte humanista por la dignidad del ser humano en sí mismo y la autonomía moral podía caer bajo sospecha, no fuese que de buscarle sustrato filosófico entroncase con Erasmo y diferentes corrientes pensamiento que eran por lo

² Alemán Bracho, M^a Carmen, *El sistema público de Servicios Sociales en España*, Granada, Impredisur, 1991, pp. 152-172. En estas páginas podemos ver reflejadas, también, dentro de un esquema pedagógico: instituciones directamente dependientes de las administraciones públicas, otras tuteladas por el Estado como la ONCE y la Cruz Roja y el papel de Cáritas, organización propiamente “no Gubernamental”.

menos “heterodoxas” y para nada formaban parte del “auténtico ser español”. La autoridad de Menéndez Pelayo resultó paradigmática dentro de este cierre de fronteras filosófico-religiosas. Y de otro lado, tampoco estaba olvidado el enemigo “rojo”. Abogar sobre la mejora e integración de las clases desfavorecidas, podía ser entendida desde el aparato de poder como sospechosa –o en delito fragante– de socialismo o comunismo.

En suma, quienes se adentraban por esos vericuetos prohibidos que posibilitasen medios para comprender mejor la “naturaleza humana” hablando de promover la “justicia social”, tenían suerte si solamente quedaban descalificados como “idealistas”. El sentido de “justicia”, el instinto por ayudar a quienes están en dificultad, natural en algunas personas, tenía ciertas raíces culturales que venían a compensar las deficiencias del sistema. La caridad cristiana es, en cierto modo, eso; la sensibilidad humanitaria, la piedad para con quien está en apuros, el apoyo compensatorio. Así que, reprimido cualquier discurso socializante, sólo quedaba dejar fluir la bondad de los corazones bajo la vigilancia del mismísimo Dios; es decir de la Iglesia católica, versión española.

Estamos, no olvidemos, ante un régimen que descansaba a nivel político social sobre un potente aparato ideológico propagandístico y con un fuerte control de las conciencias desde el púlpito y desde la intimidación del confesionario. Este concierto Estado-Iglesia, aunque terminó por resquebrajarse en los últimos años del dictador, estaba aún bien trabado al comenzar los años sesenta, a nivel institucional y en la forja de la moralidad dominante. Estaba bien visto ser caritativo y compasivo, pero no reformador social y mucho menos revolucionario, categoría en la que no costaba trabajo caer.

La XIX Semana Social de España celebrada en 1959 resulta una buena caja de resonancia, por ejemplo, sobre aquel ambiente. Fue bastante significativa de este contexto, la intervención de D. Jaime de Montero, abogado del Estado y que fue abordando las cuestiones sobre la “Asistencia, la Beneficencia, el Servicio Social”. Allí hizo la propuesta de establecer una “Seguridad Social a la española”. Y ¿en qué podía consistir? La planificación de la asistencia social solo entraba en juego una vez que escapase de sus posibilidades a la familia y a la Previsión, entendida ésta desde el trabajo, ahorro y otros seguros.

Acudir a la asistencia, como tal, dicho de otro modo, era admisible o contemplable solo en situación de extrema pobreza y estaba claramente unida en su percepción al concepto de Beneficencia.

Es muy interesante observar la baza que estaba jugando el conferenciante poniendo a la Iglesia en el papel central de la “asistencia”, en detrimento del Estado tal como hacía notar a través de varios comentarios. Veamos en un párrafo bien expresivo:

“Conforme también a lo indicado –concluía–, un buen Plan de Seguridad Social facilitará ampliamente el desarrollo de todas las iniciativas, oportunidades y responsabilidades de la Iglesia o de los particulares, con el fin de no obstaculizar la maravillosa asistencia al infortunado, que la verdadera caridad sabe organizar mejor que cualquier servicio público u oficial”³.

¿Había desconocimiento respecto a lo que estaba sucediendo en el extranjero? Esta puede ser una buena pregunta. Pues no; no era cuestión de ignorancia. Es evidente que quien así hablaba conocía los métodos del trabajo Social fuera de España y su área de intervención, llegando a utilizar en el transcurso de su ponencia un lenguaje bastante conocido dentro de la profesión. Según explicó con toda propiedad: “Utilizada en plural, Servicios Sociales, alcanza su máxima amplitud y comprende los programas sociales de sanidad, educación, economía familiar, vivienda, trabajo, etc. Pero la tendencia dominante viene a identificar el Servicio Social con un determinado aspecto de la política social, y se considera como actividad organizada para lograr el acoplamiento entre las personas o grupos y su medio o ambiente social”.

Llegado este momento viene otra pregunta ¿Y de qué recursos disponía un profesional de la Asistencia Social en España para lograr el mencionado “acoplamiento”? Sabemos por otras fuentes que estos eran escasos. La carencia de medios materiales solo puede suplirse o –dicho mejor– compensarse con una amable actitud humana que por lo menos sirve de consuelo.

³ XIX Semana Social de España, *Caridad, Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid, 1959, Ponencia de D. Jaime de Montero y G^a de Valdivia, abogado del Estado: “Asistencia, Beneficencia y Servicio Social: seguridad social. Conceptos y relaciones”, pp. 61-93, en concreto, pp. 87-93.

Continuemos escuchando a nuestro ponente. Estaba dispuesto, como hemos visto, a implicar el sentimiento religioso en la acción social insistiendo que el móvil, más allá de la técnica, para alimentar el “servicio social” era la caridad. “Y es evidente –decía– que sin caridad no habrá servicio social perfecto”.

¿No se estaría metiendo a la caridad en toda una encerrona? Hablar de política social, desde luego, no podía hacerse ni de soslayo.

Las actividades hacia donde orientar este “servicio social” que el conferenciante fue nombrando eran las siguientes: servicios a favor de la familia y el niño (orientación matrimonial, asesoramiento familiar, educación de los padres, guardería o cuidado de los niños, cuidado de ancianos, enfermos crónicos, inválidos...); para resolver dificultades económicas (socorros a necesitados, comedores escolares, comidas económicas...); atención a casos especiales (rehabilitación o readaptación de alcohólicos y toxicómanos, mujeres de mala vida, o muchachas en ambientes peligrosos, madres solteras, emigrantes y refugiados...); servicios comunitarios (oficinas de asesoramiento, bibliotecas, centros de estudio, clubs, residencias vacaciones, colonias), y otros muchos, como tratamiento de delincuentes, asistencia post-penitenciaria, ejecución de proyectos de viviendas, etc.”

Una vez que se conoce por otras fuentes, y también por recuerdos vivos, aquella realidad asalta una nueva pregunta: ¿No estaría más al alcance ofrecer buenos consejos antes que medios materiales? Y más aún, en definitiva ¿a quienes podía interesar más ejercer una labor asistencial entre personas en dificultades? Efectivamente quedaba en manos del sentimiento caritativo y dentro, desde luego, del espacio de intervención no sospechosa que podía tolerar el Régimen.

El párrafo final de esta ponencia resulta un interesante exponente del perfil humano donde dejar depositadas las cuestiones sociales:

“Y a fin de que no falte el aliciente de la oscuridad y el silencio, que tanto enardece el ánimo del verdadero apóstol, ya hemos visto que la técnica moderna ha proporcionado la fórmula maravillosa: para que nadie sepa que este y el otro, como todos los problemas humanos los resuelve y los resolverá la caridad; para que ninguno de los favorecidos lo agradezca, y

para merecer, por lo tanto, la paga infinita del que no deja nada hecho por amor sin retribución, los modernos apóstoles sociales de la Iglesia, que deben ser en adelante legión, ya no serán conocidos por nadie como tales por su caridad, sino que vivirán, se sacrificarán y, si es preciso, morirán, prestando a sus hermanos, modestamente, un servicio social”.

Esta situación no solo es detectable en medios próximos a la Iglesia católica también en los del Estado español. Situémonos ahora en la vertiente civil: las directrices de los gobiernos y de la Administración pública, y podemos llevar la atención hacia otro encuentro semejante. El Ministerio de la Gobernación organizó un Ciclo de Conferencias-Coloquio entre abril y mayo de 1966. Tenía el rango de Seminario con el apoyo científico de la Universidad de Madrid de donde procedían varios de los ponentes. Estaba concebido bajo el título marco: Problemas fundamentales de la Beneficencia y Asistencia Social. ¿Invitaba de entrada a concebirlas de manera conjunta o por el contrario llegarían ahí a diferenciarse?

D. Ramón Martín Mateo, profesor ayudante de Derecho Mercantil explicaba con toda la claridad que le permitía su estatus jurídico:

“El término Asistencia social, por sí es suficientemente expresivo o, por lo menos, se intenta hacerle expresivo, para contraponerlo al de Beneficencia general, que es la denominación que tradicionalmente ha tenido esta rama administrativa de auxilio al necesitado.

La Beneficencia general, el mismo nombre lo evoca, viene vinculada con la idea de Beneficencia particular, es decir, con la idea de graciabilidad de las prestaciones, con la idea del altruista, la cesión emotiva de apoyos.

La Asistencia social, por el contrario, funciona ya rigurosamente enmarcada en los trámites de un servicio público frente al cual es posible exigencias jurídicamente fundadas en derecho y contrastables por los tribunales”.

Visto de esta manera es verdad que el autor señala una separación, reservando para la “Asistencia Social” el espacio propio del derecho subjetivo, del individuo, su reconocimiento jurídico y consecuentemente su articulación en las redes de la Administración pública para hacerlo efectivo. Claro que sigue en

pie la pregunta: ¿Qué se entendía por Asistencia social? La cuestión es que, incluso a nivel de definición conceptual, él mismo conferenciante complicó la idea. Un poco más adelante, en medio de cierto galimatías entre lo público y lo privado, quedaban de relieve términos –como “socorro”– más vinculados a la predisposición caritativa y de supervivencia que a otras medidas más concretas y optimistas que pudieran encaminarse hacia a la mejora de la vida. Vino a decir, entre otras cosas, no contribuyendo a desenmarañar los conceptos de la función pública y de la añeja beneficencia:

“Pues bien, todos estos factores determinaron un peso decisivamente público en la asistencia a la necesidad, lo que llevó aparejado una específica inversión de términos en los papeles que venían asignados a la Beneficencia privada, a la Beneficencia tradicional en relación con la Beneficencia pública, hoy con esta configuración jurídica Asistencia social. En una imagen plástica utilizada por los Webb, pertenecientes a ese grupo labiano (sic) que tan importantes aportaciones ha realizado a la cultura occidental moderna⁴, se decía que así como antes la Beneficencia privada y la Beneficencia pública, hoy Asistencia social, actuaban como dos barras paralelas en el futuro la Beneficencia privada tendrá el importante y destacado papel de coadyuvador de la Asistencia social, lo que en sugestiva imagen describían como el mecanismo de la escalera extensible: Beneficencia privada, más sensible, más espontánea, si se quiere más ágil llega más allá de donde puede y quiere llegar la Asistencia pública”.

Y añadía con cierto tono de arenga: “Pero lo importante es la configuración típica de ésta con los rasgos públicos perfilados del derecho al socorro. Derecho al socorro como auténtico derecho subjetivo ya no vertible en meras declaraciones programáti-

⁴ La cita erudita al grupo de “socialistas fabianos”, término que deliberadamente se evita, servía para apoyarse en una voz de autoridad que llevaba a Inglaterra país que interesaba como referencia por los planes de Beveridge, quien a su vez había “redescubierto” las propuestas de Beatrice Potter y Sydney Webb. Esta mirada a Inglaterra se realizaba “técnicamente” pero bajo la cautela de que era un país protestante y dejando deliberadamente mezclados los conceptos de “beneficencia” y “Asistencia social” en unos términos que, evidentemente, si los autores aludidos hubieran levantado la cabeza no hubiesen quedado demasiado contentos.

cas, constitucionales, dogmáticas, sino sólida y seriamente articulado en preceptos legales imponentes ante la administración y posteriormente quizá esgrimibles ante los propios tribunales”⁵.

¿Estamos interpretado bien la lectura? Beneficencia pública y Asistencia social parece sean ahora la misma cosa. Y además una vez metidos por estas aguas cenagosas bien podemos preguntarnos si lo que en estos medios se estaba calificando como “derecho al socorro” no fuese entendido en la práctica real como “concesión”. Reflexionemos de nuevo, aquí no se habla de reconocer el derecho a prestaciones sociales concretas sino al “socorro”; término difuso, provisional y propio de la atención a la subsistencia. Y desde luego, cuesta imaginar recurriendo a los tribunales a aquellos “no socorridos”, pobres en su mayoría analfabetos, incluso algunos sospechosos de delinquir. Y puestos en la piel de la Asistente Social ¿qué tipo de socorro hubiera podido reclamar jurídicamente?

Asistencia Social y Beneficencia resultaban sobre la práctica conceptos bastante equivalentes. Estoy dispuesta a sostenerlo así y animo a seguir buscando por otros textos de la época y por los recuerdos vivos. Pese a que algunos discursos tratasen de diferenciarlos más parece quedasen en florituras propias de la oratoria y la erudición que en indicar un giro real de la perspectiva política dentro del sistema establecido. Beneficencia, Asistencia, Servicio Social, en singular o en plural, evocan el mundo de “los otros”, de quienes están tras una barrera donde mejor no caer. Era este un mundo que a medida que la sociedad iba progresando estaba quedando atrapado en otro tiempo histórico pretérito.

La Asistencia Social, como derivado del régimen de Beneficencia, queda bastante indefinida tanto en las leyes como en los recursos que se le fueron asignando. Pensemos, por ejemplo, en el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS) cuya prestación era discrecional; es decir, que fuese concedida la ayuda dependía de que hubiese o no recursos destinados ese año, y/o de que, según criterios no llegados a objetivar demasiado, la mereciese el peticionario. Estos merecimientos podían estar subordinados en ocasiones, de manera no expresa, a que su

⁵ VVAA *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1967, pp. 62-64.

comportamiento se adecuase a las creencias políticas, religiosas o a mantener la corrección respecto a las normas morales dominantes.

La Guía de actividades públicas asistenciales, publicada por el Ministerio de Gobernación en 1967 resulta hoy otro interesante documento que ha recogido ya la pátina de la historia. Así que podemos analizarlo e interrogarnos sobre él. Es de notar cómo las instituciones de carácter “asistencial” por entonces existentes se consideraban entroncadas históricamente dentro de actividades propias de la Beneficencia y demás obras Pías. Es decir, resultaba tan familiar encontrar los precedentes en instituciones creadas en su momento dentro de estructuras feudales, monarquías absolutas, e incluso el sospechoso S. XIX, siempre que quedase desprovisto de rasgos que específicamente había traído el liberalismo.

La asistencia se decía expresamente que estaba concebida como sustitutiva de la beneficencia, dentro de las modernas tendencias “secularizadoras” que habían venido poniendo este cometido en manos del Estado. “La Asistencia social como objeto de servicio público surge en fechas inmediatas a virtud del radical cambio de actitud ante el hecho de la necesidad. Ello hace que esta institución jurídica aún no haya alcanzado lógicamente un grado de madurez y de afianzamiento”. Así entendida como “servicio público” no era a “los pobres” en si mismos lo que la asistencia atendía sino a “la necesidad, compañera inevitable del progreso humano”.

El “derecho al socorro”, efectivamente, visto desde el ángulo jurídico tenía bien débil el reconocimiento. Según quedaba explicitado “se sigue sustentando la tesis de la no exigibilidad absoluta de la asistencia, del carácter discrecional y graciable de sus prestaciones y de la imposibilidad, en definitiva, de obtener consecuencias prácticas de la presunta asignación de un derecho a la misma cuando falten los efectivos necesarios para materializarla”⁶.

⁶ Martín Mateo, Ramón (estudio preliminar) *Guía de actividades públicas asistenciales. La Asistencia Social cómo servicio público*. Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Gobernación, 1967: ver “El servicio público de asistencia social; a) “concepto”, pp. 55-59 y b) “el derecho al socorro”, pp. 60-62.

Y en cuanto a su organización, decía también más adelante que, “la Asistencia social como misión pública no implica la eliminación de otras actividades concurrentes espontáneamente organizadas con base a sentimientos caritativos o filantrópicos”⁷.

El apartado que explica quiénes pueden acogerse a los beneficios del FONAS es bastante expresivo: “Dentro de ciertos límites (edad, falta de medios económicos, enfermedad, etc.) que se especificarán al tratar individualmente de cada una de las diversas ayudas del Fondo, se pueden señalar como acogidas al mismo a las siguientes personas:

* A los ancianos, enfermos crónicos e inválidos absolutos que rebasen determinada edad y carezcan de medios de fortuna.

* A la infancia desvalida.

* A los jóvenes subnormales cuyas familias carezcan de bienes para internarlos en establecimientos adecuados a fin de someterlos a tratamiento”.

Queda reflejada de manera bien expresiva la falta de recursos, la marginalidad, extrema pobreza, impedimentos u orfandad en que debían estar quienes fueran susceptibles de acogerse a estas ayudas. Si analizamos la terminología, el tercer punto no puede quedar expresado mejor y en menos palabras. Quien no tenía un coeficiente intelectual aceptable no parece que fuese visto con naturalidad y era una consecuencia incuestionable como tratamiento apartarle terapéuticamente de la sociedad. No olvidemos tampoco que otras discapacidades físicas, sensoriales o de comportamiento podían ser englobadas bajo la misma categoría de “subnormalidad”⁸.

La concepción que pesaba sobre la “Asistencia Social” y los “Servicios Sociales”, en definitiva, estaba unida a la pobreza y se accedía al recurso como una concesión humana por la presumible bondad y piedad emanada del sistema. Así ha podido quedar recientemente retratada la estructura de aquella asistencia por Demetrio Casado, la mejor voz de autoridad que tenemos, ya que su magisterio está siendo igual de profundo en ambas épocas: “Durante el régimen franquista se producen episodios organizativos y aún institucionales importantes en la

⁷ *Ibidem*, “organización asistencia social y beneficencia”, pp. 66-70.

⁸ *Ibidem*, pp. 140-152.

acción pública relativa a la ayuda personal, pero no se llegó al desarrollo material ni a las garantías jurídicas propias de los estados de Bienestar de nuestro entorno internacional”⁹.

Pese a las resistencias y obstáculos que condicionaban la intervención social, a lo largo de los sesenta se fueron creando Escuelas donde formar a los, o mejor dicho, a “las” Asistentes Sociales. Es interesante, naturalmente, seguir a través de los planes de estudio la formación que se podía adquirir. No es nuestro objetivo extendernos ahora en ello. Simplemente continuando con el discurso que llevamos emprendido fijaremos la atención en uno de los libros al alcance como manual de estudio, cuyo título entra de lleno en lo que venimos buscando. Era su autor José Pérez Leñero, profesor en la Escuela Social de Madrid y muestra unos horizontes teóricos bastante despejados para la época.

La definición de “servicio social”, vinculada a la labor del Asistente Social, tenía técnicamente bien recogidas las expectativas que se estaban abriendo a los profesionales de la intervención en otros países y estaban siendo recogidas desde organismos internacionales como Naciones Unidas. Aquí quedaba consignado que su objeto fuese “contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social. Este objetivo se logra mediante el empleo de técnicas y métodos destinados a que los individuos, grupos y comunidades puedan satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas de adaptación a un tipo de sociedad que se haya en proceso de evolución, así como por medio de una acción cooperativa para mejorar las condiciones económicas y sociales”¹⁰.

Este marco teórico hoy mismo puede aceptarse, pero los medios, la manera de cargarlo de contenido y el tipo de población a donde podía dirigirse, eso ya es otra cosa.

Así mismo el autor dejaba explicitado que “servicio social” era un concepto “dinámico” en el que “su contenido, al igual que

⁹ Casado, Demetrio y Fantova, Fernando (coordinadores) Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España, Madrid, FOESSA-Cáritas-Caja Madrid, 2007.

¹⁰ Recordemos que la Carta Social europea firmada en Turín en 1961 define los servicios sociales como: “Servicios que utilizando los métodos del Trabajo Social contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad y a su adaptación al entorno social”.

sus funciones, crece sin cesar en su afán de acomodarse a la realidad siempre variable del momento. No puede ser <<definido>> como los conceptos matemáticos, geométricos, filosóficos o jurídicos. Es un concepto vivo. Por eso es inevitable que su definición sea muy general y vaga si atiende a su esencia, o incompleta si atiende a su contenido funcional o fáctico”¹¹.

Maticemos de nuevo, ahora nos estamos refiriendo al “servicio social” en general y no a los “servicios sociales”. Es decir, a la actividad que podía realizar el Asistente social. La utilización equívoca de ambos términos está denotando una vez más el peso cultural que caía sobre la profesión empujándola hacia ese resbaladizo terreno de los afectos, las compasiones y la ausencia de derechos que reclamar.

Es cierto que pese a cómo estaban atadas las cuestiones político-sociales dentro del régimen de Franco a medida que pasaban los años sesenta, estaba entrando aire fresco y aumentando las personas con conciencia crítica y ganas de cambiar muchas cosas. La labor de los innovadores, ya en los últimos años, podía dar pie a otro artículo en paralelo, pero el objeto de este es fijar la atención en la estructura que se había hecho dominante.

La creación de la Federación Española de Asistentes Sociales (FEDAASS) hecha en el reducido marco que permitía la ley de Asociaciones Culturales de 1964, por ejemplo, supuso un interesante paso al frente ya que una vez que fue admitida en la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS) pudo servir de ventana al exterior y contactos para establecer con profesionales de otros países, tal como Patrocinio de las Heras dejó explicitado al tratar de exponer de manera clara y sintética los pasos dados para la cimentación y construcción de la profesión a la altura del año 2000¹².

Es interesante en la línea que estamos generando nuestro discurso consultar cómo deslinda la profesora Ana L. Navarro ambos periodos: el de la Asistencia Social y como va apare-

¹¹ Pérez Leñero, José (Profesor de la Escuela Social de Madrid) *Servicio y Asistencia Social*, Madrid, Ediciones y publicaciones Españolas, 1966, pp. 20-21.

¹² De las Heras, Patrocinio, “La construcción histórica de una profesión”, II Foro de Trabajo Social, Pasado, Presente y Futuro del Trabajo Social, Madrid, Univ. Pontificia de Comillas, 2000, pp. 15-79.

ciendo el nuevo diseño de servicios sociales a partir de la democracia, en otro artículo publicado en esta misma revista¹³.

2. La España de la transición. Tiempo de crisis y rupturas: las nuevas expectativas para el Trabajador social

A medida que se fueron logrando los acuerdos necesarios, recuperando el juego de las tendencias políticas, la función de los sindicatos y el papel de la sociedad civil, la pieza principal sobre la que construir un Estado fundamentado en derechos y libertades era la Constitución democrática de 1978. Los padres de la Constitución fueron auténticos hombres de Estado: buenos conocedores del Derecho, de los sistemas políticos y de las necesidades económicas. Todos ellos y en el conjunto supieron estar a la altura de su responsabilidad histórica.

La palabra “beneficencia”, sin embargo, se filtró en medio de su articulado, sin que en principio nadie recabase en su nocividad una vez que filosófica y jurídicamente había quedado fijado con toda claridad en el Artículo primero: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

Así a la Federación Española de Asistentes Sociales le cupo el protagonismo y papel histórico de centrar el texto constitucional en los parámetros deseables, mejorando la coherencia jurídica y las expectativas sociales. Según explicaba Patrocinio de la Heras en la ponencia arriba citada, la Constitución había sido ya aprobada en el Parlamento de Diputados contemplando la inclusión de la Beneficencia Pública. Se abrió entonces un intenso debate y movilización para conseguir ya en el trámite del Senado que pasase por una enmienda y fuese suprimida. La FEDAASS en su Asamblea General del 24 de junio de 1978 votó en este sentido. La enmienda dirigida a los grupos parlamentario se logró que fuese recogida a través del senador Martín Retortillo, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza.

¹³ Navarro Soto, Ana L., “De la Asistencia Social al Trabajo Social en los Servicios Sociales”, *Acciones e Investigaciones Sociales*, Universidad de Zaragoza, nº 7, 1998, pp. 75-96.

Y es que ciertamente era un momento crucial. Pero, podemos preguntarnos: ¿Por qué este interés en erradicar de la Constitución la palabra “Beneficencia”? Tampoco era algo tan malo, su sentido etimológico indica “buen hacer”. Mejor eso que nada en muchas ocasiones, a fin de cuentas, otro recurso más dentro del sistema. ¿No estaría mejor ocuparse de otras cosas cuando había tanto que hacer por delante? Consideraciones de este estilo me divierte hacer en clase con la sana intención de crear confusión, provocar, hacer discurrir, ver hasta qué punto se han asimilado o no ciertas ideas previas y –sobre todo– que una vez descubierto el intrínquilis quede resonando la magnitud del “cambio” de la graciabilidad al derecho.

Los argumentos y las razones para proponer y conseguir la enmienda que la FEDAASS votó en su Asamblea e hizo circular por la prensa buscando adhesiones de otros profesionales, eran de peso. Patrocinio de las Heras los dejó bien recogidos en su ponencia. Recordemos algunos de ellos¹⁴:

- “La Beneficencia Pública institucionaliza dos categorías de ciudadanos, los de los derechos sociales y los de beneficencia pública. Es un atentado contra la igualdad de los ciudadanos.
- La Beneficencia Pública se caracteriza por la graciabilidad y la voluntariedad del que la otorga, no teniendo ningún derecho reconocido frente a la misma quien la recibe. De ahí se desprende un profundo rechazo en la ciudadanía. De hecho, las condiciones exigidas por las Ordenanzas Municipales para acceder a la Beneficencia” planteaban dos requisitos fundamentales:
 - No tener derecho a la seguridad social.
 - Ser pobre de solemnidad con lo determinando por las respectivas Juntas de Beneficencia Municipal.

Estaba claro que esta duplicidad de cometidos abocaba a “aceptar la negación del derecho para los pobres” una vez que la Constitución precisamente tenía por función reconocer los mismos derechos a la ciudadanía al completo. Era también un

¹⁴ De las Heras, Patrocinio, “La construcción histórica de una profesión”, II Foro de Trabajo Social, Pasado, Presente y Futuro del Trabajo Social, Madrid, Univ. Pontificia de Comillas, 2000, pp. 15-79.

escollo importante para el Trabajo Social. Según expresaba Patrocinio de las Heras cerraba las puertas a que la profesión “se asentara en los derechos sociales de los ciudadanos y no en el paternalismo”. Llegado el caso –añadía– “no podríamos recurrir al derecho, y, por tanto, la profesión carecería de recursos sociales para ejercer su trabajo”.

Los años ochenta, no podía ser de otra manera, transcurrieron en medio de cierto desconcierto sobre las medidas, los pasos a dar, para estructurar un Estado propiamente de Bienestar y, además, social y democrático de derecho. No era ajeno a ello el peso inerte de la maquinaria previa estatal; las resistencias dentro de las administraciones públicas; las dificultades técnicas para la coordinación, donde suelen aflorar los personalismos y otras debilidades humanas como la dejadez de responsabilidades. Estaba de fondo también la articulación y coordinación de funciones y presupuestos entre las entidades locales, regionales y estatales, ...etc.

La fecha central de 1985, en que se promulgó la Ley de Bases del Régimen Local, resulta no menos clave que la Constitución para marcar el arranque de la renovación del sistema. Este año Demetrio Casado en las jornadas de Escuelas de Trabajo Social que tuvieron lugar en Lleida llamó la atención sobre algo que interesa tomar en consideración en estos momentos¹⁵.

La Constitución –decía– en sus artículos 148 y 149 reconoce la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de “Asistencia Social” pero no especifica apenas nada sobre los “Servicios Sociales”. El, desde luego, tenía bien clara la matización, según explicaba: “La Asistencia Social es un conjunto de prestaciones monetarias o en especie que se conceden discrecionalmente a beneficiarios de la Seguridad Social en casos de necesidad”. Y de otro lado los “Servicios Sociales” dentro de la Seguridad Social son “prestaciones técnicas como las sanitarias” o “una atención rehabilitadora” o “una prestación del ocio”.

¿Cómo entender este “lapsus” en los padres de la Constitución? Este difícil deslinde entre “Asistencia Social” y “Servicios

¹⁵ Casado, Demetrio, “Ayudas económicas y servicios sociales en el Estado de las autonomías”, *Política social y servicios sociales*, (Jornadas Escuela de Trabajo Social Univ. de Lleida 26 - 28 abril 1985), Madrid, Marsiega, 1985, pp. 53-67.

Sociales” tiene, desde luego, su origen en el medio de relaciones vivido hasta la fecha y que en cierta medida hemos venido constatando en la primera parte de este artículo. Según describía Demetrio Casado: “En España, como ustedes saben, la institución tradicional de la Caridad policéntrica sigue viva, juega un papel; a su vez la institución moderna de la Beneficencia también sigue vigente”. Y este era nuestro horizonte histórico inmediato tal como venía dado “por el desarrollo de la acción social bajo el régimen de Franco”.

El reto planteado a la altura de 1985 era integral. Tal como dejaba entrever Demetrio Casado en aquellas Jornadas, se estaba orientado la creación de un nuevo marco filosófico-político:

* La promulgación de leyes de Servicios Sociales es la expresión de una conciencia que no existía antes...”

* La prestación de Servicios Sociales de tipo público universal, obligatorios, reglados, es decir que vienen a derrumbar la vieja discrecionalidad y la vieja graciabilidad de la Beneficencia y de la Caridad...”

Y, sin embargo, la herramienta jurídica y las maneras de actuar de la Administración pública no estaba demasiado clarificada según continuaba explicando:

* “La verdad que si nos leemos el articulado vemos que no hay tal garantía de esos derechos; no se han utilizado técnicas jurídicas para que este derecho quede asegurado.

* Se supone que los Gobiernos están obligados a montar la atención al anciano o al niño, pero ello no se establece en términos concretos: cuántos servicios, cómo se podrá recurrir cuando se rechace una petición de atención etc.

* Por eso habría que decir que son leyes que expresan una voluntad y una sensibilidad políticas hacia esa nueva realidad de los Servicios Sociales elogiados, pero que técnicamente no han llegado a garantizarlos de modo que sea defendible por el administrado o beneficiario el derecho a los mismos”¹⁶.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 60-61.

Tenemos un exponente, sin ir más lejos, en el Preámbulo de la Ley de Servicios Sociales de Aragón, de 1987. Estaba más claro entonces lo que se quería evitar que saber hacia donde y cómo se iba a ir. Es todo un documento para analizar, ahora que tenemos una mediana perspectiva histórica y ha sido aprobada en 2009 una nueva ley bastante más madurada; en la que, por cierto, se dejan ver ciertos toques de los métodos y postulados del Trabajo Social. Pero retrocedamos a lo que se expresaba en 1987, sin tener aclarado todavía el nuevo concepto de servicios sociales y sí algunos rasgos de la ruptura a realizar:

“Todo lo cual aconseja la promulgación de un texto legal que consolide un auténtico sistema integrado de atenciones sociales, bajo responsabilidad pública y de carácter descentralizado, que facilite una efectiva participación ciudadana. Un sistema que termine definitivamente con la graciabilidad inherente a las concepciones benéficas y que se fundamente en el reconocimiento de unos derechos subjetivos del ciudadano, cuya contrapartida es la obligatoriedad de los poderes públicos de hacerlos efectivos”.

Se tenía en cuenta ya desde ese momento tender hacia la universalidad “sobre cualquier colectivo social definido por su edad, sexo o condición física, psíquica, sensorial o social debe incidir integralmente la acción de todos los sistemas públicos de protección social en un concepto de bienestar social y no solo los servicios y prestaciones sociales”. Y que los mencionados “colectivos” pudieran recibir “los beneficios sociales con carácter normalizado”.

Y sobre todo insistía en que “los servicios sociales deben cumplir una función histórica, como es renunciar a su carácter paternalista hacia determinados colectivos sociales, a los que prestaba todo tipo de servicios de carácter sanitario, cultural, educativo y otros, debiendo procurar que tales atenciones se presten desde el correspondiente sistema público, aun cuando a tales efectos deben establecerse los canales de información e internamente los cauces de coordinación oportunos”.

3. Los Servicios sociales dentro de un Estado de Bienestar, Social y democrático de Derecho

Otro interesante “documento” que ya podemos analizar con cierta “perspectiva histórica” lo tenemos, por ejemplo, en un librito publicado, también en Zaragoza, por Gustavo García Herrero con la sana intención de aclarar conceptos sobre los “servicios sociales” y alentar medidas con un sentido propiamente de universalización, normalización y, en definitiva, avanzar desde los valores humanos hacia la consolidación de los derechos sociales. Las estrategias para el Bienestar social, según proponía entonces el autor, deberían abrirse en tres direcciones. Afortunadamente hoy podemos constatar que están ya bastante más avanzadas, aunque entonces era realmente novedoso:¹⁷

- La Garantía Universal de los Derechos Sociales constitucionalmente reconocidos, mediante la estructuración de SISTEMAS PÚBLICOS DE PRESTACIONES Y SERVICIOS.
- El desarrollo de acciones positivas para la igualdad de oportunidades, dirigidas a colectivos con dificultades específicas para lograr su participación social: son los PLANES SECTORIALES PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.
- La integración de políticas de desarrollo económico, tecnológico y social para intervenir en los núcleos de pobreza y marginación: son los PLANES INTEGRALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA MARGINACIÓN”.

Así las cosas, ha sido en el transcurso de las dos últimas décadas cuando se ha conceptualizado, precisado con la práctica e introducido en la normativa jurídica el término “Servicios Sociales” dentro de las políticas sociales con una amplitud democrática que no había existido anteriormente. El término está cargado hoy de un sentido dinámico, vinculado a los derechos sociales de la ciudadanía, a favorecer la integración social y la calidad de vida de las personas y colectivos.

¹⁷ García Herrero, Gustavo, *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*, Zaragoza, Certeza, 1992, pp. 11ss.

Elena Roldán ha trabajado a nivel académico para dejar centrado el término. Si atendemos a nivel de diccionario, divulgativo al tiempo que preciso, los servicios sociales ya están contemplados en “el ámbito legislativo e institucional para referirse a ellos como un sistema público de servicios que garantiza determinadas prestaciones sociales a favor del pleno y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad; a promover su participación en la vida ciudadana y a conseguir la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación”.

Quedan recogidos, por tanto, con un sentido dinámico entre los derechos del ciudadano y contemplado el deber del Estado a proporcionarlos. Así en consecuencia, los Servicios Sociales son “una parte integrante de la Administración pública que, a través de unidades administrativas y equipos técnicos (organización), gestionan recursos y prestaciones (instrumentos)”

Y ¿en qué sentido se orientan?, podemos preguntarnos. ¿A la ayuda en casos de necesidad extrema? Pues claro que ya no es así, van: “destinadas a dar respuesta a las necesidades personales y sociales más próximas e inmediatas a los ciudadanos o a determinados grupos (menores, mayores, jóvenes, personas discapacitadas, marginadas, etc.), con el fin de favorecer la interrelación de la persona con el medio social, de elevar la calidad de vida, promoviendo el bienestar individual y colectivo”¹⁸.

La puesta en común realizada entre profesionales de las diferentes Comunidades Autónomas para clarificar necesidades, exponer experiencias y continuar avanzando, diez años después de la Ley de Bases del Régimen Local, puede tomar también el rango de otro documento para la historia. Un análisis detenido de aquel *Congreso de Servicios Sociales Municipales* habido en Sitges en 1995 sería objeto de otro artículo, así que simplemente haremos notar en este espacio cómo se orientó buena parte de la energía a considerar la función de las Organizaciones no Gubernamentales y en las conclusiones finales cómo quedaron recogidas propuestas sobre las relaciones de la

¹⁸ Uña Juárez, Octavio Hernández Sánchez, Alfredo, *Diccionario de Sociología*, Madrid, ESIC, 2004, Voz “Servicios Sociales” por Elena Roldan, pp. 1284-1285.

administración pública con las entidades prestadoras de servicios sociales¹⁹.

Entender los servicios sociales como desarrollo de los derechos sociales, aquí está la clave. Y de esta manera lo ha dejado explicitado Elena Roldán en su libro *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social?*²⁰.

El manual preparado Elena Roldán y Teresa García Giráldez deja tramado el nuevo sentido de los Servicios Sociales dentro de los radios de acción de las políticas sociales: *Políticas de Servicios Sociales* es su título. A través de él podemos seguir la evolución en los últimos años de la red pública de servicios sociales, atendiendo avance de las leyes por “generaciones”, a la imbricación entre la iniciativa pública y la privada, así como a la apertura de criterios y la extensión de las prestaciones hacia diferentes grupos y colectivos²¹.

A) *El trabajo social estaba también en crisis de crecimiento*

Así las cosas, ante semejante volumen de innovaciones cuantitativas y cualitativas, de cambios en las actitudes no pocos foros y publicaciones a lo largo de los años ochenta y entrando en los noventa se refirieron a la “crisis” Trabajo Social, tanto en las maneras de intervenir como en la ubicación de la profesión dentro del sistema de protección social. Una crisis que, desde luego, podemos juzgar con un sentido optimista, era de crecimiento, de apertura a nuevos horizontes.

A modo de botón de muestra aquel ambiente podemos recordar, el esfuerzo de Teresa Zamanillo preocupada por la “fisonomía” de los Trabajadores Sociales en vías de crear una nueva “identidad profesional”. Ella trataba de hacer familiar el término “estrategia” para las actuaciones de los Trabajadores Sociales con la finalidad de romper definitivamente con el pasado paternalista, voluntarista y de estigmatización social, buscando de

¹⁹ *Congreso de Servicios Sociales Municipales*, Conferencias y Ponencias, Sitges (2, 3 y 4 de marzo 1995), Diputación Provincial de Barcelona, 1996.

²⁰ Roldán, Elena, *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social?* La evolución de los servicios sociales en España, Editorial Complutense, Madrid, 2001, pp. 37-39.

²¹ Roldán, Elena, Giraldez, Teresa, *Políticas de Servicios Sociales*, Madrid, Síntesis, 2007, pp. 58-59.

manera sistémica la planificación, prevención, buena gestión de los recursos y búsqueda de nuevos ... etc.²².

Fernando Álvarez-Uría, en mitad de aquellas inquietudes, puso el dedo en cierta llaga a no ocultar. Tenemos aquí otro texto bien interesante para el recuerdo. El planteaba explícitamente una hipótesis de partida: “la crisis de los modelos de intervención social, lejos de ser un problema reciente, está inscrita en la naturaleza misma de la profesión desde su institucionalización a finales del siglo XIX”.

El autor explicaba que teniendo por base que las riendas del control social se llevan desde la esfera Política y desde la Económica, era evidente que el Trabajo social había nacido “en tierra de nadie”, es decir en el espacio “social”. Revelación impactante. Repitamos, “lo social” no entraba en los cálculos de la rentabilidad. Una es la parte heroica y humanamente militante que podemos admirar en algunas vidas propiamente ejemplares y bastante excepcionales. Y otra cosa es el margen de maniobra que permite el sistema de dominación establecido. “La intervención social –continuaba Álvarez-Uría– tenía por objeto reparar las fracturas sociales –fracturas asignadas a individuos de determinadas clases y grupos socialmente relegados– pero sin alterar en profundidad la lógica de fondo que las generaba”.

Y continuaba:

“Es como si el trabajo social se hubiese movido desde su institucionalización, en el último tercio del siglo XIX (en el marco del Estado interventor), en el interior de una ambivalencia de fondo que se ha perpetuado hasta la actualidad: era preciso promover el cambio pero sin alterar el orden; era necesario intervenir pero sin que los especialistas de la práctica llegasen a poseer las claves últimas de su intervención”²³.

²² Zamanillo Peral, Teresa, “Fisonomía de los Trabajadores Sociales. Los problemas de identidad profesional”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Universidad Complutense, Madrid, nº 0, 1987, pp. 85-103 y Zamanillo Peral, Teresa, “Bienestar Social y Trabajo Social. Tendencias actuales”, *Ibidem*, nº 2, 1989, pp. 9-21, concretamente, pp. 13-21.

²³ Álvarez Uría, Fernando “En torno a la crisis de los modelos de intervención social”, *VVAA Desigualdad y pobreza hoy*, Madrid, Talasa, 1995, pp. 5-39.

4. Los desafíos para el futuro: ¿Tendrá capacidad el Trabajador Social para ser agente de mediación en el desarrollo humano y la cohesión social?

Metodológicamente un buen análisis histórico puede requerir encontrar líneas de evolución, antecedentes y consecuentes, ...etc. Así suele hacerse. Esto es fruto de que el pensamiento político-social propio de las ciencias humanas ha venido estando muy marcado por el paradigma de “progreso hacia”. Pero es no menos interesante y clarificador saber contar en su momento con otra hipótesis de trabajo, la posibilidad de la “mutación de la especie”, que también se contempla científicamente para las ciencias naturales. Las líneas de ruptura y no las continuidades son en este caso las que posibilitan el nacimiento de un presente y futuro esperanzador.

Interesa en estos momentos poner de relieve y clarificar el sentido con el que estamos asistiendo en estos últimos años a todo un giro Copernicano en la estructura y en los valores del sistema de protección social en general y de los servicios sociales en particular:

- La función del Asistente Social de los años sesenta del ya pasado siglo estaba concebida para socorrer, para dar ayudas en situaciones extremas de pobreza y exclusión, teniendo el sistema un sentido de asistencia benéfica, gratitud y disponiendo de recursos muy escasos.
- El campo de intervención que se abre hoy al Trabajador Social está fundamentado desde los derechos sociales de la ciudadanía y vinculado por tanto a la universalización de los servicios sociales que deben estar orientados hacia la mejora y la calidad de vida.
- En el régimen Benéfico-asistencial precedente existía una clara estigmatización cayendo sobre quien se le concedía el recurso, ya que para acceder a él debía demostrar que carecía totalmente de medios, que estaba realmente en necesidad, lo que implícitamente significaba su fracaso en la adaptación al medio económico y social.
- Reconocer hoy el derecho social de la ciudadanía unido al sentido de cohesión social, antes inexistente, implica un cambio sustancial que puede llevar con el tiempo a con-

cebir los servicios y las políticas sociales como medulares dentro del desarrollo económico y la estabilidad política.

- El sentido de prevención está ya más desarrollado y unido a los diferentes servicios sociales desde el momento en que se ha roto con el concepto estamental y marginal que estaba implícito al concepto de "pobreza". Los indicadores de pobreza se detectan, estudian y combaten de una manera múltiple e integral encaminada a la cohesión y a evitar la dualidad social.
- El concepto de "exclusión social" está significando una innovación, no contemplada hasta la fecha. Gracias a él la responsabilidad de la marginalidad recae sobre el sistema asentado y no como en tiempos anteriores que las razones de su existencia giraban entre la supuesta Voluntad de Dios o la culpa pecaminosa del individuo.
- Las Políticas Sociales, los Programas Sociales, los Servicios Sociales pueden comprenderse hoy de una manera sistémica teniendo como destinatarios a sectores cada vez más amplios de la población y estando cada vez más imbricadas estas políticas con el desarrollo económico social.

El Trabajador Social que sepa mirar desde el reconocimiento de la dignidad de todo ser humano, defendiendo valores de equidad y justicia, orientando sus intervenciones hacia la normalización, la cohesión social, el bienestar de las personas, los grupos, las comunidades ...etc., tiene consigo el respaldo de una nueva filosofía política del Estado de Bienestar, además Social y democrático de derecho, la Constitución y algunas leyes. Porque, en definitiva, cabe entender el Trabajo Social también como una profesión joven, emergente y en expansión. Requiere la autoestima de quien realiza un importante y necesario cometido social que es de interés público, que está llamado a formar, por tanto, una parte medular de la Política Social, de las políticas que atañen a la redistribución de los recursos para mejorar las oportunidades, calidad de vida y bienestar de toda la ciudadanía.

La Asistencia Social, como empresa en manos de las almas sensibles con la desgracia ajena, cosa que en sus adecuadas proporciones que no seré yo quien recrimine, se ha transfor-

mado en un trabajo complejo para gente con la brújula humana bien orientada: sensibilidad, fortaleza, claridad de ideas y de criterio. Y por eso, a mi entender, para dignificar la profesión de trabajador social es necesario saber ocupar con decisión el presente y mirar con responsabilidad creativa, energía y optimismo hacia el futuro. Estamos ante una profesión dinámica en constante cambio en función de las nuevas necesidades emergentes, presente dentro del aumento y expansión de los servicios y recursos sociales. Ante el trabajador social hoy se abren las expectativas jamás entrevistadas en el pasado ni por los más concienciados y optimistas reformadores sociales.

Y una vez expresado todo lo anterior, no olvidemos pese a todo, la espada de Damocles que viene pendiendo sobre la profesión y ha dejado bien especificada el profesor Fernando Álvarez Uría. El enemigo puede haberse quedado filtrado entre las nuevas paredes profesionales, entre los entresijos del sistema, otros nuevos contravalores y presiones socialmente dominantes. ¿Quedará el Trabajador Social, una vez más, empujado como en un bucle sin fin, tan solo a reparar fracturas sin alterar la lógica de fondo que las genera?

Bibliografía²⁴

- ALEMÁN BRACHO, M^a Carmen, *El sistema público de Servicios Sociales en España*, Granada, Impredisur, 1991.
- ÁLVAREZ URÍA, Fernando “En torno a la crisis de los modelos de intervención social”, *VVAA Desigualdad y pobreza hoy*, Madrid, Talasa, 1995.
- CASADO, Demetrio, “Ayudas económicas y servicios sociales en el Estado de las autonomías”, *Política social y servicios sociales*, (Jornadas Escuela de Trabajo Social Univ. de Lleida 26-28 abril 1985), Madrid, Marsiega, 1985.

²⁴ La bibliografía, mediante la que hemos dado forma a este artículo, está concebida todo ella como un “documento” susceptible de un análisis histórico. Las reflexiones contenidas en él están pensadas dentro del proceso de acompañamiento por parte del profesor al aprendizaje consciente y activo que debe fomentarse que realicen los estudiantes.

- CASADO, Demetrio y FANTOVA, Fernando (coordinadores) Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España, Madrid, FOESSA-Cáritas-Caja Madrid, 2007.
- DE LAS HERAS, Patrocinio, "La construcción histórica de una profesión", II FORO DE TRABAJO SOCIAL, Pasado, Presente y Futuro del Trabajo Social, Madrid, Univ. Pontificia de Comillas, 2000, pp. 15-79.
- GARCÍA HERRERO, Gustavo, *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*, Zaragoza, Certeza, 1992.
- GARCÍA PADILLA, Margarita "Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975), *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, 1990, pp. 397-447.
- MARTÍN MATEO, Ramón (estudio preliminar) *Guía de actividades públicas asistenciales. La Asistencia Social cómo servicio público*. Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Gobernación, 1967.
- NAVARRO SOTO, Ana L., "De la Asistencia Social Trabajo Social en los Servicios Sociales", *Acciones e Investigaciones Sociales*, Universidad de Zaragoza, n.º 7, 1998, pp. 75-96.
- PÉREZ LEÑERO, José (Profesor de la Escuela Social de Madrid) *Servicio y Asistencia Social*, Madrid, Ediciones y publicaciones Españolas, 1966.
- ROLDÁN, Elena, *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España*, Editorial Complutense, Madrid, 2001.
- ROLDÁN, Elena, GIRALDEZ, Teresa, *Políticas de Servicios Sociales*, Madrid, Síntesis, 2007.
- UÑA JUÁREZ, Octavio HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alfredo, *Diccionario de Sociología*, Madrid, ESIC, 2004, Voz Servicios Sociales por Elena Roldan, pp. 1284-1285
- XIX SEMANA SOCIAL DE ESPAÑA, *Caridad, Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid, 1959.
- VVAA *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1967.
- VVAA *Congreso de Servicios Sociales Municipales*, Conferencias y Ponencias, Sitges (2, 3 y 4 de marzo 1995), Diputación Provincial de Barcelona, 1996.
- ZAMANILLO PERAL, Teresa, "Fisonomía de los Trabajadores Sociales. Los problemas de la identidad profesional", en

- Cuadernos de Trabajo Social*, Universidad Complutense, Madrid, n.º 0, 1987, pp. 85-103.
- ZAMANILLO PERAL, Teresa, "Bienestar Social y Trabajo Social. Tendencias actuales", *Ibidem*, n.º 2, 1989, pp. 9-21.