

Proximidad e intervención social profesional. Una mirada desde los Servicios Sociales de proximidad

Germán Jaraíz Arroyo¹ y Nerea Zugasti Mutilva²

Recibido: 11 de abril de 2020 / Aceptado: 14 de julio de 2021

Resumen. Este artículo analiza la situación del trabajo social de proximidad en España. En la primera parte describimos sus orígenes y evolución, desde los inicios, con las primeras iniciativas de desarrollo comunitario, hasta la aparición y expansión de los *Servicios Sociales de proximidad*. Nos detenemos también en el estudio de los elementos normativos y metodológicos que dan forma al modelo de intervención profesional de proximidad. En la segunda parte (apartados tercero y cuarto del artículo), recurrimos a los resultados del *Proyecto Inclusive* (I+D+i) para definir los límites metodológicos e institucionales presentes en el momento actual, y para desarrollar algunas prácticas innovadoras que tratan de revertir estos condicionantes. El reto central del trabajo social de proximidad se concreta en el uso de metodologías que complementen intervenciones de acompañamiento social, con enfoques de red que potencien el capital social comunitario.

Palabras clave: Proximidad, trabajo social, praxis profesional, Servicios Sociales, comunidad.

[en] Proximity and professional social intervention. A view from proximity Social Services

Abstract. This article analyses the situation of social work in Spain. In the first part, we describe its origins and evolution, from first initiatives of community development, to the appearance and expansion of proximity Social Services. We will also study the normative and methodological elements that shape the model of proximity professional intervention. In the second part (third and fourth sections of the article), we use the results of the Inclusive Project (R+D+i) to define the methodological and institutional limits present nowadays and to describe some innovative practices that attempt to reverse these conditioning factors. The central challenge of proximity social work is crystallized in the use of methodologies that complement interventions of social accompaniment, with approaches of network that promote community social capital.

Keywords: Proximity, social work, professional practice, Social Services, community.

Sumario. 1. Trabajo social, construcción de la praxis profesional e idea de proximidad. 1.1. Bases de la disciplina/profesión. 1.2. La proximidad en la configuración de un marco institucional. 1.3. Servicios sociales y desarrollo comunitario. 1.4. Servicios Sociales de proximidad como prestaciones técnicas. La concepción modernizadora. 2. Delimitación disciplinar (formal) de la praxis. Un *mínimo común* para

¹ Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.
E-mail: gjararr@upo.es

ORCID 0000-0001-9944-6536

² Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.

E-mail: Nerea.zugasti@unavarra.es

ORCID 0000-0001-8401-0625

definir el modelo de intervención profesional. 3. Cómo atendemos la proximidad. Potencialidades y límites en el paso del discurso a la praxis. 3.1. Límites institucionales y organizativos. 3.1.1. Contexto de Gobernanza e impacto sobre el territorio. 3.1.2. Gestión del conocimiento. 3.2. Límites respecto al modelo de intervención profesional. 3.2.1. Integralidad. 3.2.2. Cercanía: acompañamiento y confianza. 3.2.3. Generación de capital comunitario. 4. Reenfoques en líneas de innovación social. 4.1.1. Creación de contextos de gobernanza: Plan Integral de Polígono Sur (Sevilla). 4.1.2. Creación de un espacio común de intervención sociolaboral de proximidad. Proyecto ERSISI. 4.2. Respuestas a las limitaciones del modelo de intervención. 4.2.1. Integralidad. Programa Regional de Acompañamiento para la inclusión de la Región de Murcia. 4.2.2. Cercanía. Mediación y promoción educativa con población menor. 4.2.3. Generación de comunidad de práctica y capitales comunitarios. El PACT (ProActive Case-based Targeted model for social inclusión). 5. Conclusiones.

Cómo citar: Jaraíz Arroyo, G.; Zugasti Mutilva, N. (2021). Proximidad e intervención social profesional. Una mirada desde los Servicios Sociales de proximidad, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 39(2), 239-258, <https://dx.doi.org/10.5209/crla.69142>.

1. Trabajo social, construcción de la praxis profesional e idea de proximidad

1.1. Bases de la disciplina/profesión

El trabajo social moderno toma su forma como una profesión/disciplina vinculada a las ideas de servicio social y de proximidad. Este hecho arranca y se desarrolla hasta nuestros días en un contexto específico, caracterizado por una lógica de urbanización, vinculada en un primer momento a la revolución industrial y después a la expansión de economías complejas (industria, servicios, bienes no tangibles, etc.) que precisan de una fuerte concentración de personas, capitales y flujos de información (Borja y Castells, 1997).

Esta transformación produce lo que Robert Castell (1977) denominó una *metamorfosis de la cuestión social*, caracterizada por la mutación progresiva de riesgos sociales que hacen más vulnerable a una parte de la población o que, directamente, la excluyen de las vías de acceso al bienestar. Como reacción a lo anterior, se articulan diferentes estrategias de respuesta, resultado de la confrontación/interacción de grupos con intereses diversos. El trabajo social forma parte de este territorio de lo reactivo. Emerge, principalmente, como una disciplina/profesión centrada en la intervención en el ámbito de la desigualdad.

La confluencia de diferentes aportes construye el *patrón epistemológico* del trabajo social moderno. A finales del siglo XIX, figuras como Mary Richmond, Jane Adams o Alice Salomón contribuyeron a la renovación de los modos de entender la intervención social ante lo vulnerable, caracterizados hasta entonces por una visión voluntarista caritativa y paternalista. Richmond aboga por la profesionalización de los *trabajadores de la caridad* y la adopción de modos de conocer científicos en el estudio causal de los problemas sociales, necesarios en una intervención guiada por criterios de autonomía de los sujetos (Agnew, 2005). Desde esta posición, investiga las prácticas de atención social, generando propuestas metodológicas para la realización del diagnóstico social y para la intervención mediante el denominado *trabajo social de caso*. Jane Adams profundiza en la intervención desde la perspectiva comunitaria, especialmente a través de la experiencia de la *Hull House* (Chicago, 1889) desde la que se desarrollará en Estados Unidos el movimiento de las *settlement*,

centros sociales ubicados en los barrios obreros de población inmigrante en donde se llevan a cabo programas educativos, culturales y sociales³.

Estas *experiencias fundadoras* aportan un conjunto de claves que han construido y reeditado el trabajo social. La primera de ellas es la visión de la desigualdad, la pobreza y la exclusión como fenómenos fruto de causas estructurales y objetivas, por ello susceptibles de estudio y, al mismo tiempo, reversibles mediante una actuación social. Esto nos lleva a la consideración de la intervención como una acción que requiere un método con pensamiento científico y profesionalización. La tercera clave viene dada por la influencia, principal, aunque no exclusivamente, de visiones interaccionistas⁴ (Miranda, 2005) y con ello, el predominio de una disciplina y una praxis profesional de carácter eminentemente reformista y basada en lo relacional.

Todo lo anterior concentrará la base del trabajo social en el terreno del afrontamiento de la desigualdad y la defensa de los derechos humanos (Aguilar, 2013), y el foco disciplinar en torno a dos ámbitos interconectados: (1) los sujetos que padecen estas situaciones de fragilidad y, (2) el contexto, entendido como el ecosistema relacional en el que se producen las interacciones.

1.2. La proximidad en la configuración de un marco institucional

Como continuidad a este desarrollo, la praxis profesional/disciplinar se consolida insertada en una estructura institucional específica. Esto ocurre en el momento en el que *lo social* se convierte en objeto de la acción del Estado. En un primer momento las políticas sociales fueron ideadas como *cortafuego* ante la amenaza de cambios revolucionarios⁵; más tarde, a partir de la segunda mitad del pasado siglo, se producirá la expansión de estos derechos sociales con respuestas de política pública. Esta institucionalidad de lo social irá sectorizándose y conformando distintos sistemas de políticas de bienestar (Kahn y Kamerman, 1987). Es aquí donde la intervención social, y la práctica del trabajo social como forma específica de la misma, se convierten en resorte cívico y, al mismo tiempo, en herramienta vinculada a las políticas sociales. La intervención social recibe un encargo paradójico, mejorar la vida de las personas y comunidades, sin transformar el sustantivo social (Renes *et al*, 1997).

La proximidad, entendida como criterio político, ha sido un elemento estructurante de los principales sistemas de bienestar social. Esto ocurre en nuestro país de modo más claro con la consolidación de la democracia; la educación, la sanidad o los servicios sociales, irán ordenando los recursos de cada *rama de actividad* en torno a sistemas (Fantova y Casado, 2017) y soportando éstos en el nivel local (barrio, municipio), ubicado próximo al espacio vital de la ciudadanía. El peso de la proximidad se sustenta en objetivos de carácter preventivo y anticipatorio, de atención directa y eficiente de las necesidades, y, finalmente, en el desarrollo de dinamismos propios y en la potenciación del capital social de las comunidades (Jaraíz, 2011). Esta proximidad adquiere sentido como postura para entrar en contacto con los sujetos y construir una dinámica inclusiva (Jamuolle, 2008).

³ Estas primeras experiencias de trabajo social comunitario anteceden e influyen en gran medida el surgimiento de la sociología urbana y de la propia *Escuela de Chicago* y sus aportes sobre ecología urbana (Martínez, 2013).

⁴ Este predominio de una posición interaccionista no excluye otros aportes venidos de otras corrientes como el materialismo o el constructivismo.

⁵ Es conocido cómo, el reconocimiento de los seguros sociales en la Constitución de Weimar en la Alemania de 1919 tiene que ver con la necesidad de desactivar el riego a una revolución de corte proletario (Wenger, 1998).

La vocación del trabajo social como disciplina aplicada, vinculada a la vulnerabilidad y centrada en la proximidad, hará que la profesión esté presente en ámbitos de diferente naturaleza, como el educativo o el sanitario. Sin embargo, será en el espacio de los servicios sociales dónde, por la naturaleza específica de éstos, la profesión encuentre su espacio más propio. Esto ocurre tanto en el contexto nacional, como en el internacional (Lawrence y Lyons, 2013).

1.3. Servicios sociales y desarrollo comunitario

En España, la confluencia de estos factores disciplinares e institucionales se produce en un proceso de largo recorrido. En 1964 Víctor Pérez Díaz ya identifica cómo en las políticas de desarrollo económico en algunas zonas rurales estaba emergiendo un modelo de actuación alternativo a los planteamientos oficiales, caracterizado por la organización de las comunidades y liderado por *asistentes sociales* (Pérez Díaz, 1960). Dos años después, Marco Marchioni publica en *Documentación Social* un artículo sobre metodología de desarrollo comunitario, conectando las ideas de servicio social y desarrollo de las economías locales (Marchioni, 1966). En 1969 será Demetrio Casado quien publique la experiencia del *Plan Social Baza* (Casado 1969), considerado como la primera intervención explícitamente comunitaria. En este momento la relación trabajo social-proximidad se contiene en la dialógica entre dos objetivos: (1) Superar la praxis de beneficencia; (2) apostando por un reenfoque de la acción al desarrollo social y comunitario.

La presencia de proximidad y la relación de los trabajadores sociales con la comunidad se convierte en un motor de renovación de la profesión e institucional en los años 70 y 80. En 1977 un grupo de trabajadoras sociales catalanas redacta un documento a petición de la Generalitat en el que proponen un modelo de organización de los recursos públicos de bienestar social. Plantean la integración de toda la rama de servicios en un sistema, con una estructura de gobierno específica y la creación de una red pública de centros de servicios sociales comunitarios ubicados en el territorio. Dos años después, el Ayuntamiento de Barcelona adoptará esta propuesta. Posteriormente, otras ciudades irán desarrollando sus Servicios Sociales de proximidad en los que: (1) se proveen atenciones personales y, (2) se promueve la conexión y dinamización de la comunidad local.

En este contexto, se desarrollan distintos aportes teóricos de conjunto que influirán en la configuración los Servicios Sociales actuales. Patrocinio de las Heras y Elvira Cortajarena (2014) articulan un discurso-propuesta de políticas de bienestar que perfila el papel de estos dispositivos en la agenda municipalista en auge en este momento. A mediados de los 80, el *Consejo General de Trabajo Social* (1986) define los contenidos de estos servicios, y, al mismo tiempo, los reivindica como espacio profesional propio. Se destacan como contenidos de esta proximidad la atención a la totalidad de la población, la función de *puerta de entrada* al conjunto del sistema de servicios de bienestar, la dinamización de las relaciones sociales y la participación y la implicación con otras áreas de política local para promover el desarrollo social.

1.4. Servicios Sociales de proximidad como prestaciones técnicas. La concepción modernizadora

Entre las décadas de los 80 y 90 las diferentes Comunidades Autónomas articularán sus competencias propias en el desarrollo de los Sistemas de Servicios Sociales.

Aunque cada autonomía desarrolla su propia ley, existe un patrón más o menos homologable, especialmente en la primera generación de normas (Fantova y Casado, 2017). En lo relativo a la organización, destaca la estructuración del sistema en dos niveles, uno de carácter especializado y otro, de los que aquí llamamos *Servicios Sociales de proximidad* (en adelante SSp) que recibirán diferentes denominaciones según cada norma autonómica: Servicios Sociales Comunitarios, de Atención Primaria o Básicos.

En la propia lógica del surgimiento de los SSp. en el contexto español subyace la idea de la creación de - *un punto de acceso que debe estar cerca de la persona usuaria, debe ser claramente identificable, y debe permitir el acceso a todas o la gran mayoría de las atenciones del sistema* - (Aguilar et al., 2000). Los SSp son, por lo tanto, la vía de acceso al sistema, que, partiendo de la visión anterior, se ha vinculado preferentemente, aunque no en exclusiva (también se relaciona con mancomunidades, comarcas o incluso diputaciones), con el nivel municipal.

Se ubican en territorios de carácter local que son percibidos como conocidos y cercanos para la ciudadanía, y que, en principio, son un espacio adecuado para el desarrollo del trabajo social comunitario y de proximidad. Son ideados como recursos propios, específicos y adaptados a las diferentes características de cada territorio en el que se insertan. Las personas se dirigen a *sus* servicios sociales comunitarios, *su* unidad de trabajo social de barrio, *su* centro de servicios sociales municipal. Es precisamente esta posibilidad de adaptación de los recursos a los territorios locales y a las características sociodemográficas de las poblaciones lo que justifica, entre otras razones, su descentralización.

Más tarde el establecimiento del *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales* consolida su expansión al incorporar un instrumento de financiación multinivel vinculado al desarrollo en el conjunto del país de cuatro programas básicos: *Información y orientación, Ayuda a Domicilio, Convivencia y Reinserción y Cooperación Social*. Esto concentra el trabajo social de proximidad en torno a estos programas, aún vigentes en la mayoría de las comunidades. La regulación legislativa autonómica y el sistema de financiación multinivel provocan una rápida expansión. En poco más de una década, todas las administraciones locales tendrán sus SSp, como contenido institucional específico. Con ello, se implanta también la figura del trabajador o trabajadora social como profesional principal de estos servicios⁶, hasta el punto de que, como señala Josefa Fombuena, - *el Trabajo Social se convierte en sinónimo de Servicios Sociales* - (2000:12).

Pero este movimiento supone también una transformación sobre los esquemas de proximidad anteriores. La *concepción modernizadora* (Colectivo IOE, 1990: 56) se caracteriza, en lo institucional, por la implantación de programas orientados a la prestación de servicios personales específicos, dejando en segundo plano las cuestiones relacionadas con el desarrollo social y comunitario. En muchos casos estos asuntos quedan en la agenda de otros nuevos servicios de la administración local, como las oficinas de desarrollo local (Jaraíz, 2011). En lo disciplinar se impone un trabajo social centrado en la gestión de prestaciones técnicas de los distintos programas de servicios personales, tal vez a excepción del *Programa de Cooperación Social*, el único considerado como un programa de intervención comunitaria en sen-

⁶ También se irán incorporando otras disciplinas como la psicología o la educación social, especialmente en municipio de gran tamaño.

tido estricto. Si bien es cierto que, en la práctica, la labor de *cooperación social* ha acabado concentrándose en la coordinación con el resto de entidades del tercer sector de acción social que colaboran en el territorio en la prestación de servicios personales, quedando también aquí los enfoques comunitarios de conjunto en un segundo plano (Jaraíz, 2011). Finalmente, algunas administraciones locales, especialmente en grandes núcleos de población, han ido incluyendo otros programas propios como complemento a las cuatro prestaciones básicas, normalmente vinculados a necesidades específicas de su entorno.

2. Delimitación disciplinar (formal) de la praxis. Un *mínimo común* para definir el modelo de intervención profesional

Como ya se ha dicho, el desarrollo legislativo, planificador e institucional/profesional ha permitido una implantación relativamente ágil de los programas que dan contenido a los SSp, pero, al mismo tiempo, ha impuesto límites prácticos, al establecerlos como prestaciones de obligado cumplimiento, pero sin marcar directrices ni estrategias claras de apoyo al desarrollo de los métodos de intervención vinculados a la proximidad, ni tampoco para los otros programas relacionados a las necesidades específicas de cada territorio.

Tal vez esta agilidad en la expansión no ha permitido dar la solidez necesaria a determinados aspectos de fondo, como la definición del objeto institucional y, con ello, el modelo de intervención profesional. Casado y Guillén (2001:144) describían así esta inconsistencia hace ya casi dos décadas

(los Servicios Sociales) -Tienen por objeto situaciones de carencia en la cobertura de necesidades y frustraciones de las aspiraciones humanas, diferenciadas en el doble sentido de: 1) no ser tratables por las funciones sociales de sanidad, educación, empleo, vivienda y urbanismo y prestaciones económicas; 2) revestir una particular significación para la supervivencia de quienes la padecen o para el mantenimiento o legitimación de la sociedad-

Esta exposición, realista, pone de manifiesto cómo, en la construcción efectiva del sistema de servicios sociales (y de los SSp como una parte del mismo), han tenido más peso las funciones de *tapado* o *parcheado* de vacíos de otros sistemas, que la producción de *argamasa* que aporte consistencia a la política social local. Así como de modelos de intervención más *reactivos* a la necesidad social, que *proactivos*. Como veremos más adelante, estos aspectos han condicionado las estrategias de proximidad.

Con la aparición de las denominadas leyes de *segunda* y *tercera* generación (Casado, 2010), a mediados de la pasada década se trata de abordar esta inconsistencia, recogiendo legislativa y organizativamente las cuestiones relativas al diálogo entre los objetos institucionales y los objetivos de la intervención profesional. Estas nuevas normas recuperan en gran parte un debate disciplinar anterior. Laparra y Aguilar (1997) señalan que la gestión profesional en los SSp debería ser una gestión de procesos, antes que de prestaciones. Es en este terreno donde se concentra la praxis profesional de los SSp, como facilitadora de dos tránsitos en relación a las necesidades de los sujetos: el primero, el tránsito de la exclusión a la inclusión de personas

en situación de vulnerabilidad; el segundo el de la dependencia a la autonomía. Sobre ello cabría aportar un tercer proceso que ha ido incorporándose al quehacer de los SSp, el que va del conflicto (familiar, comunitario), a la convivencia (Jaraíz, 2011).

Este triple cometido disciplinar precisa de opciones de método. Las orientaciones metodológicas en el ámbito de los SSp han ido sufriendo transformaciones, pasando de una concepción en la que el encargo profesional era, principalmente, la gestión de un conjunto de recursos para la resolución de demandas, a la idea del profesional como referente integral. Este enfoque pone su énfasis en la *intervención centrada en la persona* (Yusta, 2017), primando una mirada más ecológica de los aspectos carenciales, en diálogo interactivo con las capacidades de los sujetos, los aspectos emocionales y las redes de cuidado. Este último aspecto hace además necesaria la complementariedad con metodologías de *gestión de redes* (familiares, comunitarias, etc.).

Finalmente, este enfoque se concreta en una intervención como *acompañamiento* (Martínez Virto y Pérez, 2018) en un triple sentido: en el *acceso* a bienes sociales y al desarrollo de capacidades y competencias para la activación; en el desarrollo de elementos relacionales que fomenten el *arraigo* y la potenciación del capital social (Renes *et al*, 2007) y en la promoción de estrategias de cuidado (Martínez Buján, 2019) que primen enfoques centrados en la persona (Rodríguez *et al*, 2017; Rodríguez y Vila, 2014).

Con la mirada puesta en estos enfoques metodológicos de intervención, las nuevas normativas autonómicas incorporan como gestor de las relaciones de proximidad al *profesional de referencia*. En la mayoría de ellas se identifica al trabajo social como la disciplina propicia para este rol. Esta idea de referencia se concreta en un conjunto de contenidos eminentemente relacionales: atención a demandas primarias, concertación con los afectados del plan de acompañamiento, derivación y coordinación con otros profesionales y/o servicios específicos que participen del proceso de trabajo, seguimiento y evaluación del proceso de acompañamiento.

La implantación de estas metodologías en los SSp. requiere del uso de herramientas de intervención específica⁷ como los *Planes Personalizados de Inclusión* (PPI) en el caso de situaciones de vulnerabilidad social, los *Planes de Individuales de Atención* (PIA) en el ámbito de las dependencias, o los *Programas de Tratamiento Familiar* (PTF) en las cuestiones de familia y menores. Estas herramientas tienen como aspecto común el que los profesionales y los usuarios conciertan un proceso de trabajo orientado al logro de objetivos, con unos compromisos de cada parte, así como de otros actores de la red de acompañamiento, y un sistema de seguimiento y evaluación.

La consolidación de esta lógica de intervención requiere la transformación del contexto organizacional. Fantova (2019) entiende que la innovación social es una vía de renovación, vinculando la misma a aspectos como: la incorporación de nuevas tecnológicas y herramientas de gestión del conocimiento a la praxis profesional, el desarrollo de estrategias de trabajo en red que impliquen a los diferentes actores presentes en el territorio y especialmente a las entidades del tercer sector, o el posicio-

⁷ Estas herramientas son contempladas con frecuencias en las últimas legislaciones de Servicios Sociales, o bien en desarrollos normativos específicos de las mismas.

namiento de los *SSp* como promotores de espacio de integralidad en la comunidad local.

Relacionando los aportes planteados hasta aquí podríamos afirmar que, en el desarrollo formal que han ido teniendo los *SSp*, se han reunido sobre el papel un conjunto de aspectos relativos a la intervención que han de abordar los profesionales⁸. El diálogo entre estos elementos nos permite hacer una propuesta sobre el *mínimo común* que da forma al modelo de actuación técnica en el ámbito de la proximidad.

Tabla 1. Trabajo Social en Servicios Sociales de proximidad.

OBJETO	Exclusión	Dependencia	Conflicto
PROBLEMÁTICAS	Déficits sociales, ausencia de empleo, escasas competencias, pobreza	Ausencia o debilidad de redes de cuidado, limitaciones funcionales, aislamiento...	Relaciones familiares, abandono escolar, absentismo, malos tratos...
OBJETIVO	Inclusión	Autonomía	Convivencia
METODOLOGÍA	Centrada en la persona (Acompañamiento, Activación, Autoorganización) /Gestión de redes		
DIMENSIONES TRANSVERSALES	Acceso	Arraigo	Cuidado
PROCESO	Atenciones primarias/Plan de acomp./Derivaciones específicas/ Coordinación técnica/Seg. y evaluación.		
HERRAMIENTAS	IPI	PIA	PTF
PROGRAMAS TIPO	Información y orientación/trabajo de calle/formación sociolaboral/acceso al empleo/convivencia y reinserción/economía social/lucha contra la pobreza	Ayuda a domicilio/ atenciones residenciales/ convivencia/cuidados comunitarios...	Convivencia y reinserción/apoyo familiar/prevención de malos tratos y protección/ mediación (vecinal, multicultural)/trabajo de calle
CONTEXTO ORGANIZACIONAL	Innovación organizativa y tecnológica / Alianzas público-cívicas-tercer sector / Posición de integralidad		

Elaboración propia.

Estos elementos, recopilados y puestos aquí en diálogo, no excluyen la existencia de diferencias en la concepción, así como de diferentes grados de desarrollo. En la base de esta diferenciación está la ausencia de un marco regulador estatal, aspecto al que se unen otros factores como los desequilibrios demográficos y socioeconómicos de los distintos territorios o la adopción de diferentes estrategias de encaje de los

⁸ A esta definición contribuye el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales elaborado en desde el Consejo Territorial de Servicios Sociales y el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en 2013.

programas de Servicios Sociales respecto a los de otros sistemas con los que comparte espacio (sociosanitario, sociolaboral o socioeducativo). Todos estos aspectos condicionan la puesta en práctica real de estos enfoques. A continuación, nos detenemos en el análisis de las potencialidades y límites en relación al desarrollo efectivo de la intervención en el ámbito de los SSp.

3. Cómo atendemos la proximidad. Potencialidades y límites en el paso del discurso a la praxis

Pasamos ahora de la dimensión formal a la aplicada. Diferentes trabajos coinciden en que el esfuerzo de encuadre institucional y metodológico respecto al modelo de intervención profesional en los SSp. no ha logrado, hasta el momento, el nivel de implementación práctica necesario (Rodríguez y Marbán, 2017; Aguilar, 2013; Martínez y Pérez, 2018; Montagud, 2018). A pesar de que el discurso de los actores políticos enfatiza los cambios llevados a cabo, los profesionales perciben que estas modificaciones apenas han tenido efecto en sus prácticas del día a día (González y Jaraíz, 2020). Sobre esta ineficiencia ha influido en gran medida el efecto que la crisis ha dejado sobre el conjunto de las políticas sociales locales, en forma de reforma de la administración local (Barriga, 2014), y de intensificación y mayor cronificación de la vulnerabilidad social (Sánchez y Martínez, 2019).

Esto hace que, como apunta Aguilar (2013), algunas trabajadoras de los SSp sientan que continúan ocupándose de lo que los demás dejan por cubrir, sin que haya habido una definición específica de qué es propio de este nivel de atención. Tal y como señala el autor, esta indefinición crea confusión entre las propias profesionales que no tienen claro su mandato, con lo que ello implica en términos de las atenciones que se plantean, pero también entre las propias personas usuarias, que no saben qué esperar. Los Servicios Sociales disponen, además, según el autor, de capacidad para la focalización en objetivos estratégicos e incluso para dimensionar respuestas en función del grado de necesidad. Entonces, ¿cómo atendemos?, ¿cuáles son los límites que condicionan la implantación de un mínimo común en la intervención de proximidad?

En este apartado vamos a aproximarnos a la identificación de los principales límites. Para ello nos hemos apoyado en el estudio de los trabajos de campo generados en el marco del *Proyecto Inclusive*⁹. Esta investigación tenía como objetivo la evaluación del impacto de las políticas de inclusión social en cinco comunidades autónomas (Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Navarra), contemplando como uno de los ámbitos de análisis el impacto en los ámbitos locales. Los principales límites identificados en estos trabajos se concentran en torno a dos tipos de elementos: los aspectos institucionales y organizativos, y los elementos que condicionan el modelo de intervención social.

⁹ El Proyecto INCLUSIVE, en el que los autores de este artículo han participado en calidad de investigadores, se ha desarrollado en el periodo 2015-2018, con financiación del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad. Para el estudio detallado de estas prácticas puede recurrirse a Pérez Eránsus, B y Martínez Virto, L. (2020) (coord.). Políticas de inclusión en España, una respuesta a las nuevas situaciones de exclusión. Análisis a partir de la Realidad de Cinco Comunidades Autónomas. Madrid: CIS. Pendiente de publicación.

3.1. Límites institucionales y organizativos

3.1.1. Contexto de Gobernanza e impacto sobre el territorio

Existen importantes evidencias en relación al mejor impacto y adaptación de las políticas públicas diseñadas desde lo local, con enfoques *bottom-up*, es decir, desde abajo hacia arriba (Finn, 2000; Kunzel, 2012). Sin embargo, este punto queda frecuentemente limitado por las posibilidades de financiación de los entes locales. Esto hace que, en la práctica diaria del trabajo de proximidad, y, especialmente, en un contexto de aumento de las demandas, sin que haya tenido lugar de forma paralela un refuerzo importante de los recursos humanos y materiales, los potenciales que se atribuyeron a la descentralización relacionadas con la adaptación a los espacios locales queden, en muchos casos, relegados a un segundo plano.

Resulta al menos evidente la necesidad de que los niveles supralocales (autonómico, central), garanticen determinadas condiciones que permitan luego en el nivel de proximidad un trabajo social sobre *escenarios* que faciliten la inclusión. Un ejemplo paradójico de esto lo encontramos en las políticas de garantía de rentas mínimas: la débil cobertura en relación a las necesidades objetivas de la población, unido a las trabas y retrasos en la gestión en la mayoría de comunidades autónomas, dificultan, cuando no imposibilitan, el trabajo de acompañamiento. (Fuentemayor *et al*, 2019). Del mismo modo, la insuficiente cobertura de este tipo de recursos para la inclusión, que habrían de ser garantizados en un contexto estatal, o, al menos, desde una homogeneidad entre comunidades autónomas, condena a la administración local, como responsable de las competencias en SSp., a focalizar sus recursos económicos propios en la cobertura de necesidades asistenciales y ayudas de emergencia, tratando de compensar las carencias de un débil sistema de protección económica. El esfuerzo por cubrir un vacío de protección concentra así la mayor parte del trabajo profesional en torno a lo asistencial.

En la misma línea señalamos otro aspecto limitativo, nos referimos al peso de los aspectos sociales en la agenda de gobernanza local. En este sentido es posible identificar aquí una paradoja, al mismo tiempo que las políticas sociales tienen una gran relevancia como contenido de servicio en lo local, su peso en el marcaje de estrategias políticas de conjunto suele ser secundario. Los criterios de cohesión social y los enfoques de intervención social tienen una muy limitada capacidad de incidencia en otras áreas de la gobernanza local (urbanismo, cultura, empleo, etc.).

3.1.2. Gestión del conocimiento

En el ámbito organizativo se encuentra el segundo tipo de limitaciones identificadas. La inconsistencia con la que se ha conformado el sistema ha influido en las deficiencias organizativas internas de los SSp. Frecuentemente, los procesos de gestión han concentrado sus energías principales en la resolución de prestaciones, cuando no de tramitaciones. Para ello resulta más relevante la gestión de la información que la gestión del conocimiento como tal. Los SSp ejercen, en muchos casos, de buenos receptores - emisores de informes y tramitaciones, haciendo que lo burocrático desplace al trabajo social (Jaraíz, 2011).

Esta debilidad afecta a aspectos clave de la gestión del conocimiento, como la evaluación o la formación de los profesionales. Los procesos de evaluación priorizan

aspectos como el nivel y cuantía de resolución de demandas, sobre indicadores de medición del impacto inclusivo de las intervenciones. En el ámbito formativo sucede algo parecido. Aunque existen experiencias relevantes, no son frecuentes en los SSp. planes formativos vinculados a la generación de comunidades de práctica. Incluso, existe en los procesos de innovación una concentración de las energías sobre aspectos instrumentales (mejora de sistemas de información, agilización burocrática...), siendo mucho menos frecuente la innovación en nuevas metodologías, sistemas de trabajo entre profesionales y dispositivos.

3.2. Límites respecto al modelo de intervención profesional

3.2.1. Integralidad

El trabajo social de proximidad es, además, una de las herramientas fundamentales para desarrollar atenciones integrales. Los SSp, concebidos como un agente fundamental de proximidad con carácter generalista, tienen un enorme potencial para la gestión compleja. Este es, además, uno de los principales elementos puestos en valor por sus profesionales (Lima, 2015). Podríamos decir que en la esencia de la articulación de los SSp se encuentra la capacidad que le es frecuentemente atribuida para ofrecer atenciones integrales e integradas.

Sin embargo, el trabajo en *compartimentos estanco* es un mal característico del conjunto de las políticas de inclusión españolas, en términos generales, y que impregna la atención en el ámbito de la proximidad. Consecuentemente, los programas y dispositivos que de ellas se derivan son criticados con frecuencia por su limitada capacidad de adaptación a las necesidades complejas de personas en situaciones de exclusión social.

No pretendemos en este artículo restar importancia al esfuerzo del trabajo diario de muchas profesionales que tratan de intervenir desde una perspectiva integral y centrada en la persona. Más bien queremos señalar una cuestión que aparece de manera reiterada en los estudios que abordan los aspectos de la atención profesional en los SSp. Martínez Virto y Pérez-Eransus (2017) alertan sobre cuestiones como: la burocratización, la reducción de los tiempos de atención, el aumento de las funciones de control, o la sobrecarga general de las trabajadoras sociales, que no tienen tiempo para ofrecer la intensidad en las atenciones que consideran necesaria ni para trabajar en lo comunitario.

Otro aspecto que bloquea esta integralidad está en la posición de los SSp. respecto a otras agencias, y el efecto sobre la carga de trabajo de los y las profesionales. De modo creciente, y especialmente tras la crisis, buena parte de la agenda de trabajo cotidiana viene marcada por demandas externas a los procesos de trabajo social con las personas usuarias: peticiones de trámites del sistema judicial, certificaciones de otros servicios municipales etc. Estos reclamos condicionan la organización del trabajo, bloqueando la focalización hacia objetivos de acompañamiento (Jaraíz, 2011).

3.2.2. Cercanía: acompañamiento y confianza

Llobet *et al.* (2012) hablan de la *proximidad construida* para hacer referencia a los vínculos de cercanía que surgen entre los profesionales de lo social y las personas atendidas, de las relaciones de confianza que aparecen tanto en el primer encuentro como

en el conjunto del proceso de acompañamiento. Desde esta perspectiva, las ideas de proximidad en las atenciones están presentes y son fundamentales en los tres niveles de atención del trabajo social: individual, grupal y comunitario. En el nivel individual, cuando hablamos del establecimiento de un vínculo, estamos hablando de proximidad. En lo grupal o lo comunitario, cuando hablamos de la necesidad de implementar acciones *ad hoc*, estamos hablando de la idea de proximidad. Esto es aplicable además a todas las líneas prioritarias de trabajo de atención primaria: apoyo a las personas que necesiten soporte en sus procesos de inclusión social, promoción del valerse por sí mismo, y apoyo a las situaciones de dependencia e infancia y familia.

Esto nos lleva además a la posibilidad ofrecida de trabajar también desde espacios significativos para la persona en su entorno más cercano, como el domicilio, por ejemplo. Si bien la tendencia actual es al desarrollo de atenciones desde el despacho, debemos señalar que la flexibilidad para elegir el lugar es una posibilidad, si no exclusiva, sí más viable en los ámbitos de proximidad. La *atención primaria* no limita el *dónde* intervenir y, este es, sin duda, un elemento a potenciar.

Vinculada con esta idea debemos señalar también que sabemos que uno de los ejes de la exclusión, sobre la que los profesionales trabajan, es la falta de apoyos y redes sociales, e incluso, la soledad. Es evidente que en este punto tenemos un gran reto, no sólo en lo ligado a las personas mayores o a personas en situación de dependencia, sino con grupos diversos de población, como las personas migradas y/o refugiadas. La soledad influye en la salud mental de las personas, y desde el nivel primario es posible potenciar los vínculos sociales en el territorio para prevenir situaciones de mayor gravedad o de deterioro. En este sentido, la atención primaria tiene aquí otro de sus grandes potencialidades. La generación de lazos sociales es señalada por autores como (Aguilar *et al.*, 2000) como uno de los objetivos prioritarios de SSp. Sin embargo, este sigue siendo uno de los grandes retos a los que hacer frente. En ello influye de modo especial el importante peso de enfoques muy centrados en la intervención individual, que, entre otros aspectos, está limitando la capacidad de atención profesional como motor en la reconstrucción de vínculos sociales dañados o la potenciación de éstos.

3.2.3. Generación de capital comunitario

Como continuidad de lo anterior, los profesionales de los SSp. están encomendados a desarrollar las capacidades de la comunidad para hacer frente a las diferentes cuestiones que aparezcan en su realidad cotidiana. Ello implica su reconocimiento como movilizadores y potenciadores de recursos y redes de acción desde la proximidad. Los profesionales deben ejercer, y ejercen con frecuencia, una labor de soporte en el trabajo en red enfocado a las diferentes necesidades sociales o grupos de población, como, por ejemplo, en el trabajo en red para la prevención de las situaciones de desprotección en la infancia o para la detección de problemáticas ligadas a la vida diaria de las personas en situación de dependencia.

El trabajo en red implica la articulación de todos los recursos, y actores que, efectivamente, estén en el territorio, y algunos de ellos van a depender de otros sistemas que se ocupan de una necesidad concreta como el sistema sanitario o el sistema educativo. El trabajo con infancia afecta también, por seguir con el ejemplo, a los colegios de la zona, ludotecas, biblioteca, centros juveniles, servicios de pediatría, y puede necesitar de los servicios especializados de infancia. Bajo este prisma, el acompañamiento del profesional, como estrategia de intervención desde la proximi-

dad, tiene un papel clave, y revierte en la generación de un espacio de acción común con la atención especializada, con otros sistemas de la protección, con entidades del tercer sector, con colectivos sociales y con recursos diversos. Esto hace que, dependiendo de las características sociodemográficas de la zona, sea necesario analizar si hay que contar con figuras profesionales específicas que conecten el trabajo de proximidad con el ámbito comunitario: como los *peer workers*, o la figura del *agente comunitario de salud*, por ejemplo. Algunas experiencias de incorporación de estos nuevos perfiles profesionales han resultado exitosas en relación a la potenciación del trabajo comunitario en SSp. (Ballester, 2016).

Sin embargo, y si bien reconocemos el papel clave del trabajo conjunto entre los SSp, los colectivos sociales y las entidades del tercer sector, debemos señalar que, en relación con la gestión de recursos, son frecuentes las críticas que señalan que el trabajo en red no siempre tiene el rigor y consistencia necesarios. Es común la detección de solapamientos de las acciones realizadas por diferentes entidades, a la vez que aparecen huecos de necesidades sin cubrir. Al mismo tiempo, la capacidad de acción del tercer sector es muy desigual en España (Marbán y Rodríguez, 2013; Prieto *et al*, 2019), al convivir entidades singulares, con alta capacidad de autofinanciación, con una gran cantidad de organizaciones más pequeñas y altamente dependientes de la financiación pública. La existencia de un sector tan dual, unido a la falta de una cultura institucional más relacional, hacen que, como señala Aguilar (2013), a diferencia de otras experiencias, en el caso español no haya sido posible la generación de modelos de acción compartida. Este hecho se ha hecho más patente aún tras la crisis.

Para cerrar este apartado es importante matizar una cuestión sobre los límites aquí señalados. Los factores expuestos muestran una tendencia de conjunto, pero no hay que olvidar que la misma ofrece una imagen de *gran angular* que presenta diferencias, en algunos casos sustantivas, según cada contexto territorial. Del mismo modo, esta diversidad ofrece también iniciativas y experiencias de innovación social que tratan de revertir alguna de las carencias señaladas, tanto en lo referido a las cuestiones institucionales como en las metodologías de intervención.

4. Reenfoques en líneas de innovación social

Vamos ahora a centrarnos en la descripción de algunas prácticas que aportan un capital innovador a la cuestión del trabajo social de proximidad. Para ello seguimos recurriendo a otro de los resultados del *Proyecto Inclusive*. Una parte esencial del mismo ha sido la identificación de prácticas innovadoras que tratan de hacer frente a los límites de la intervención de proximidad. Aunque realmente tratar este asunto con la profundidad necesaria requeriría un trabajo aparte, pretendemos al menos mostrar algunas iniciativas que aportan nuevas formas de afrontar los límites analizados en el apartado anterior.

4.1. Respuestas a las limitaciones institucionales y organizativas

4.1.1. Creación de contextos gobernanza: Plan Integral de Polígono Sur (Sevilla)

Como resultado de un proceso, primero de reivindicación vecinal, y, más tarde, de diagnóstico participado entre administraciones públicas y entidades vecinales, el

*Plan Integral de Polígono Sur*¹⁰ comienza a funcionar en 2003. Esta iniciativa sigue la estela de otras experiencias de planificación integral en barrios, aunque aportando un formato de gobernanza innovador.

El Plan tiene entre sus objetivos centrales la ordenación del conjunto de políticas que las diferentes administraciones y entidades sociales y vecinales llevan a cabo en este territorio. Una primera particularidad es que en el diseño e implementación del mismo participan todas las administraciones con competencias en el territorio: central (seguridad), autonómica (vivienda, empleo, sanidad) y local (servicios sociales, limpieza y cuidado del hábitat, participación social), además de las diferentes asociaciones vecinales y organizaciones del tercer sector de acción social. Este formato posibilita, entre otras cosas, que las diferentes administraciones y organizaciones asuman un elemento común de gobernanza, conectado transversalmente por una metodología de intervención social específicamente definida. Toda actuación en este territorio, sea de la naturaleza que sea (policial, de vivienda, social, etc.), se acoge a las líneas marcadas, y se guía por criterios sociales y de cohesión comunes.

Como segundo aspecto relevante, este Plan trasciende las lógicas coordinacionistas que han caracterizado buena parte de las iniciativas de planificación en barrios (Garrido y Jaraíz, 2017). Además de los espacios de coordinación y trabajo en red, contempla: la creación de una figura de carácter estrictamente político y, como tal, con capacidad de relación directa con las autoridades de las diferentes administraciones. Esta figura será el *Comisionado para el Polígono Sur*. La estructura política tiene además vinculado un equipo técnico de apoyo, la *Oficina del Plan Integral*, con profesionales encargados específicamente del impulso de lo transversal (aplicación de líneas, seguimiento de compromisos, gestión de mesas y espacios de seguimiento y participación, seguimiento de todo programa de intervención dotado con financiación pública, información y transparencia ante la ciudadanía). Estos dos elementos han empoderado una estructura de gestión transversal con capacidad de incidencia directa en los diferentes servicios (colegios, institutos, centros de salud...), así como en las iniciativas del tercer sector de acción social que desarrolla intervenciones en este espacio. Esta incidencia está respaldada además por una red espacios de cogestión en los que los diferentes actores participan en el marcaje de líneas (las Mesas de educación, empleo, cuidado del entorno...)

4.1.2. Creación de un espacio común de intervención sociolaboral de proximidad. Proyecto ERSISI

El proyecto ERSISI, *Enhancing the right to Social Inclusion* (Mejorando el derecho a la inclusión social), que ha sido desarrollado en Navarra, ha dado respuesta a la falta de coordinación entre los sistemas de empleo y servicios sociales mediante un proyecto piloto de creación de una ventanilla única para la atención de 500 personas en riesgo de exclusión social, que son acompañadas de manera simultánea por un profesional de los servicios sociales y por otro de empleo. Cabe destacar, como avances en materia de coordinación de servicios, el proceso de debate conjunto de profesionales de empleo y de lo social que ha tomado fuerza en el seno del proyecto, y que se ha materializado en la generación de un espacio común de gestión de

¹⁰ El Polígono Sur es un barrio de la ciudad de Sevilla, con una población superior a treinta mil habitantes es una de las zonas con más elevados índices de vulnerabilidad social de Europa.

conocimientos en forma de herramientas de diagnóstico consensuadas para medir la situación social y la empleabilidad de la persona (Pérez Eransus *et al.*, 2019).

Otro aspecto de interés de esta experiencia en relación a la generación de conocimientos ha sido la puesta en marcha de mesas locales para mejorar la adaptación de los recursos y prestaciones existentes a las características de las personas usuarias y para crear alternativas de empleo (protegido, con apoyo) que permitan aunar los requerimientos de los mercados de trabajo locales y los perfiles y necesidades de las personas usuarias. La experiencia puede ser considerada, en esta vertiente, como una práctica innovadora de trabajo desde la proximidad como punto físico, vinculado a la necesidad de adaptación de las actuaciones a las características de los entornos locales y de las características socio demográficas de las poblaciones.

Las dificultades vinculadas al consenso sobre cuestiones clave y frecuentemente de choque entre servicios de empleo y servicios sociales (¿Qué se va a considerar como un éxito en términos de incorporación? ¿La consecución de un empleo? ¿Mejorar su situación en otros ámbitos?) han sido, además, importantes focos de debate en el marco del proyecto. Este debate ha posibilitado la generación de un espacio de acción conjunta entre dos sistemas que han de abordar una problemática común.

4.2. Respuestas a las limitaciones del modelo de intervención

4.2.1. Integralidad. Programa Regional de Acompañamiento para la inclusión de la Región de Murcia

Otra de las iniciativas identificadas en el marco del Proyecto INCLUSIVE es el *Programa Regional de Acompañamiento para la Inclusión de la Región de Murcia* (Hernández y Manzanera, 2020). Éste es definido como *-un dispositivo de atención a las personas y grupos sociales en situación de exclusión o en riesgo de exclusión desde los servicios sociales de atención primaria-* (CARM, 2019).

El programa, dirigido a personas en alta vulnerabilidad y exclusión social grave, apuesta por el fomento de la autonomía y el cambio de hábitos como punto clave. Es destacable la dimensión comunitaria del programa, que pone el foco en las estructuras organizativas del territorio, ofreciendo respuestas integradas, que incluyen la adecuación de recursos formativos, laborales, educativos, sanitarios y de apoyo social, planteando además procesos de trabajo intensivos.

Esta iniciativa pone en valor dos elementos en relación a los aspectos metodológicos de proximidad: la aplicación de una ratio de casos bajo, para hacer así posibles procesos reales de acompañamiento (entre 3 y 10 casos por profesional de referencia, según el territorio) y la creación de equipos multidisciplinares de referencia para estos procesos (de ámbito social, laboral y educativo).

4.2.2. Cercanía. Mediación y promoción educativa con población menor

Desde los *Servicios Sociales de Atención Primaria de San Adrián*, municipio localizado en el sur de Navarra, se ha impulsado la creación de una nueva figura orientada a la mediación y refuerzo de la confianza, el promotor educativo. Este profesional se centra en el trabajo con menores y familias de etnia gitana, teniendo como funciones: el apoyo de menores en situaciones de exclusión o riesgo de exclusión, la gestión de

la diversidad y promover la participación en los centros educativos de las familias gitanas con menores que no acuden al colegio. Esta iniciativa ha sido financiada a través de una convocatoria de ayudas del Departamento de Educación a la que se presentó la *Mancomunidad de Servicios Sociales de Andosilla, Azagra, Cárcar y San Adrián*.

El aspecto más innovador de la iniciativa, en lo relativo al acompañamiento, es que se refuerza una figura dedicada al enlace entre servicios sociales, colegio y familias de los menores, cuestión esencial para favorecer la inclusión educativa de los menores. Su valor, desde la perspectiva de la intervención, viene marcado por el trabajo desarrollado por el promotor educativo que actúa desde entornos significativos para las familias y para los niños realizando un acompañamiento de conjunto a las necesidades planteadas por los menores, especialmente importante en situaciones de absentismo.

El impacto de esta práctica ha sido reconocido por el Gobierno de Navarra, que ha puesto en marcha convocatorias para fomentar la incorporación de profesionales que desarrollen estas metodologías en el ámbito de los SSp. Además, otro factor de interés es que el promotor ejerce su trabajo en un marco de colaboración SSp-tercer sector, al pertenecer a una asociación gitana Navarra (Gaz Kaló).

4.2.3. Generación de comunidad de práctica y capitales comunitarios. El PACT (ProACTIVE Case-based Targeted model for social inclusión)

El PACT (ProACTIVE Case-based Targeted model for social inclusión), es un proyecto piloto impulsado por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León con la financiación de la Comisión Europea. Va orientado a la experimentación de nuevas formas de atención a personas en vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social. Como otras prácticas descritas, esta iniciativa encierra distintos aprendizajes, si bien el aspecto más recurrente aquí es el modo en que se ha promovido una actuación en la que se establece una alianza entre administraciones regionales, locales y el tejido de entidades del tercer sector, para producir un modelo de intervención común. Esta alianza ha permitido la generación de una comunidad de práctica. Los socios operativos de esta iniciativa han sido la EAPN (European Anti Poverty Network), red que agrupa a la mayoría de ONG de acción social de la Comunidad, los ayuntamientos de León, Salamanca y Valladolid, la Diputación y la Universidad de Valladolid.

Las actuaciones se concentran sobre tres ejes claves de la actuación: la revisión y generación de un modelo de intervención compartido, la segmentación poblacional y la alianza en red entre servicios y entidades público-privadas que desarrollan actuaciones con personas en riesgo de exclusión social. En relación a esta última cuestión, el foco ha sido puesto en la optimización de los mecanismos para el intercambio de información y la generación y aplicación de protocolos de gestión de casos (Rodríguez Sumaza et al, 2018).

El capital comunitario adquirido se hizo sobre una idea base *-compartir las intervenciones con el resto de profesionales de acción social del territorio-* (Bayón Calvo et al, 2019: 315). Desde la misma se ha logrado generar una estrategia relacional y unas herramientas comunes de trabajo. En la evaluación final de la iniciativa se ponen en valor el aporte de las estrategias de coordinación y de los procesos de intercambio. Si bien se destaca la necesidad de una mayor implicación institucional para el desarrollo de estos enfoques (Bayón Calvo et al., 2019).

5. Conclusiones

La intervención social en el ámbito de proximidad ha experimentado importantes transformaciones en España. En los inicios, el trabajo social de proximidad empieza a desarrollarse desde espacios e iniciativas de desarrollo local y comunitario. En un segundo momento se produce la expansión del mismo dentro una estructura institucional. Los SSP tratan de aplicar simultáneamente enfoques de intervención comunitaria y desarrollo de servicios personales relacionados con diferentes necesidades de la población.

Con la consolidación de los SSP, los enfoques comunitarios han ido perdiendo peso y el trabajo social de proximidad se ha concentrado más en la gestión de prestaciones relativas a distintos servicios (información y orientación, atención domiciliaria). Esta situación provocó una doble debilidad. Por un lado, limitó los enfoques de intervención social pensados como procesos de inclusión y normalización. Por otro, debilitó el potencial de los SSP como generadores de capital social comunitario.

Tras la crisis se ha ido generando, tanto en el ámbito profesional como en el académico, un cuestionamiento de esta tendencia, que se puede sintetizar en la idea de *- la vuelta a los orígenes del trabajo social de proximidad -*. Como resultado de ello han surgido diferentes normativas que tratan de fomentar los enfoques de acompañamiento, trabajo en procesos y gestión de redes en el ámbito de los SSP. En la misma línea, han aparecido iniciativas de innovación social en distintos ámbitos locales. Sin embargo, a pesar de estos cambios legislativos y del surgimiento de experiencias generadoras de conocimiento y metodologías renovadoras, no se ha consolidado aún una reorientación de conjunto del papel de los SSP en el ámbito local. Esto es debido a factores como la ausencia de un marco regulador general, las carencias de financiación de los SSP y la ausencia de una política más ambiciosa de innovación y transferencia de conocimientos.

6. Bibliografía

- Agnew, Elizabeth N. (2005). *From Charity to Social Work. Mary E. Richmond and the creation of an American Profession*. Illinois: University of Illinois Press.
- Aguilar Hendrickson, M. (2013). “Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España”. Documento de trabajo 5.12 del VII Informe FOESSA. Fundación FOESSA. Madrid.
- Aguilar Hendrickson, M., Corera Oroz, C., Laparra Navarro, M., Liberal Artaiz, B, Pérez Eránsus, B. (2000). “La atención social en la comunidad”. En Gobierno de Navarra (coord.), *Documento Base para la Atención Comunitaria de Servicios Sociales*, (pp.16-75). Pamplona: Gobierno de Navarra.
- Aguilar Idiañez, M.J. (2013). *Trabajo Social, concepto y metodología*. Madrid: Ediciones Paraninfo y Consejo General de Trabajo Social.
- Ballester, M. (2016). *Intervenció comunitaria y rol dels professionals als Serveis Socials a Barcelona (Catalunya) i Mont-real (Quebec): una anàlisi comparada*. Llobet, M. (dir.), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Barriga, L.A. (2014). “Las políticas de austeridad y el horizonte de la reforma de la Administración Local”. *Documentación Social*. 157:65-104.
- Bayón-Calvo, S., García Lucas, J.; Gómez García, R. (2018). “Alcances, impactos, aprendizajes, resultados... cómo evaluar el éxito de proyectos de innovación social”, en *Mesa de*

- trabajo 3.1. *Evaluación de programas sociales: el debate entre la rendición de cuentas y la mejora continua. Actas del VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, Universidad de Zaragoza: Zaragoza.
- Borja, J. y Castells M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- CARM. (11 de marzo de 2020). *Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social. Favorecer la inclusión social desde las entidades locales* (en línea). [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=5524&IDTIPO=11&RASTRO=c887\\$m6165,6168](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=5524&IDTIPO=11&RASTRO=c887$m6165,6168) [consulta el 11 de marzo de 2020].
- Casado, D. (1969). *El Plan Social Baza. Una experiencia de desarrollo social*. Madrid: Cáritas Española.
- Casado, D. (Coord.) (2010). *Los Servicios Sociales del Siglo*. Madrid: FOESSA.
- Casado, D. y Guillén, E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: Editorial Popular.
- Castell, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica de un asalariado*. Barcelona: Paidós.
- Colectivo IOE (1990). “Ideologías de la intervención social en la España de los 90”. *Documentación Social*. 81:53-84.
- Consejo General de Trabajadores Sociales (1986). *Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios*. Madrid: Siglo XXI.
- De las Heras, M.P. y Cortajarena, E. (2014). *Introducción al Bienestar Social. El libro de las Casitas*. Madrid: Paraninfo.
- Fantova, F y Casado, D. (2017). “Los sistemas de bienestar en España. Evolución y naturaleza”. *Documentación Social*. 186:55-80.
- Fantova, F. (2019). “Los nuevos Servicios Sociales y las profesionales de la intervención social”. *Revista de Educación Social*. 29:11-27.
- Finn, D. (2000). “Welfare to Work: The local dimensión”. *Journal of European Social Policy*. 10 (1):43-57.
- Fombuena, J. (2000). “Pureza y mestizaje en Trabajo Social”. *Revista de Trevall Social*. 158:8-33.
- Fuenmayor, A., Granell, R., Savall Morera, T. (2019). “Impacto económico de las rentas mínimas: la Renta Valenciana de Inclusión”. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*. 44: 97-110.
- Gil Parejo, M. (2010). “Los inicios de la Construcción del Sistema Público De Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social. Unos años prodigiosos, 1978-1988”. *Miscelánea Comilla*. 68 (132):185-209.
- González, A. y Jaraíz, G. (2020). “Las políticas de inclusión en Andalucía desde la perspectiva discursiva y lexicométrica. Un análisis comparativo del discurso técnico-político”. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*. 45:75-111.
- Hernández Pedreño, M. y Manzanera, S. El modelo de Inclusión Social en la Región de Murcia: Trayectorias de las Políticas de Inclusión desde el año 1982 al 2017. En Pérez Eránsus, B y Martínez Virto, L. Políticas de inclusión en España una respuesta a las nuevas situaciones de exclusión. Análisis a partir de la Realidad de Cinco Comunidades Autónomas. Madrid: CIS. Pendiente de Publicación.
- Jamuolle, P. (2008). “La proximidad”. *Políticas Sociales en Europa*, 24: 41-58.
- Jaraíz, G. (2011). *Intervención social, barrio y Servicios Sociales Comunitarios*. Madrid: FOESSA.
- Jaraíz, G. y González, A. (2019). “The impact of local inclusion policies in disadvantage urban areas: perceptions in the case of Andalusia”. *Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research*. 44:47-62.

- Kahn, A. J.; y Kamerman, S. B. (1987). *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social. Estudios comparados de diferentes sistemas nacionales de servicio social*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- Künzel, S. (2012). “The local dimension of active inclusion policy”. *Journal of European Social Policy*. 22(1): 3-16.
- Laparra, M. y Aguilar, M. (1997). *Intervención social y exclusión social. Políticas Sociales Contra la Exclusión*. Madrid: Cáritas.
- Lawrence, S. y Lyons, K. (2013). “Social Work and Social Services in Europe – a changing landscape”. *Cuadernos de Trabajo Social*. 26 (2):371-383.
- Lima Fernández, A.I. (2015) (coord.). *II Informe sobre los Servicios Sociales en España*. Madrid: Consejo General de Trabajo Social.
- Llobet, M., Aguilar Hendrickson, M., Pérez Eránsus, B. (2012). “Los servicios sociales frente a la exclusión social”. *Zerbitzuan*. (51):9-26.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2013). “Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar”. *Presupuesto y gasto público*. 71:61-82.
- Marchioni, M. (1966). “Algunos elementos teóricos sobre desarrollo comunitario”. *Documentación Social*. 1:5-19.
- Martínez Buján, R. (2019). “Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones”. *Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research*. 44:111-124
- Martínez Gutiérrez, E. (2013). “La investigación ecológica de las comunidades locales”. *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. 25: 173-194.
- Martínez Virto, L.; Pérez Eransus, B. (2018). “El modelo de Atención primaria de Servicios Sociales a debate: dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra”. *Cuadernos de Trabajo Social*. 31(2): 333-343.
- Miranda, M. (2004). *De la Caridad a la Ciencia. Pragmatismo, Interaccionismo Simbólico y Trabajo Social*. Zaragoza: Mira Editores.
- Montagud, X. (2018). “Sobre los límites de la intervención de los Servicios Sociales”. *Cuadernos de Trabajo Social*. 31(1):153-164.
- Pérez Díaz, V.M. (1964). “El éxodo rural en Tierra de Campos: 1961-1964”. *Anales de Economía*. 8: 741-779.
- Pérez Eránsus, B y Martínez Virto, L. (2020) (coord.). *Políticas de inclusión en España una respuesta a las nuevas situaciones de exclusión. Análisis a partir de la Realidad de Cinco Comunidades Autónomas*. Madrid: CIS. Pendiente de Publicación.
- Pérez Eransus, B., Zugasti Mutilva, N., Martínez Sordoni, L. (2019). “Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión”. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*. 44: 81-95.
- Prieto Lobato, J., Rodríguez Sumaza, C., de la Rosa Gimeno, P. (2019). “Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León”. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*. 44: 63-79.
- Renes, V., Fuentes, P., Ruíz, E. y Jaraíz, G. (2007). “Realidad, pensamiento e intervención social”. *Documentación Social*. 145:11-36.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán, V. (2017). “Servicios Sociales y atención a la dependencia”. *Gaceta sindical: Reflexión y debate*. 28:337-354.
- Rodríguez Rodríguez, P., Ramos Feijoó, C., García Mendoza, A., Dabbagh Rollán, V.O., Mirete Valma, C., Castejón Villarejo, P. (2017). *La atención en domicilios y comunidad*

- a personas con discapacidad y personas mayores. Guía de innovación según el modelo AICP.* Madrid: Fundación Pilares para la Autonomía Personal.
- Rodríguez Rodríguez, P. y Vila i Mancebo, A. (2014) (coord.). *El modelo de atención integral y centrada en la persona. Teoría y práctica en ámbitos del envejecimiento y la discapacidad.* Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Sumaza, C., De la Rosa Gimeno, P, García Araque, J. (2018), “Las políticas de inclusión social en Castilla y León. Continuidad y cambios en las últimas décadas”, en *Mesa de trabajo 10.1 Retos de las políticas sociales en el contexto de un crecimiento no inclusivo. Actas del VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, Universidad de Zaragoza: Zaragoza.
- Unanua, Y. (2017). “Red de Promoción de Buenos tratos a la infancia y la adolescencia”. *Revista de Educación Social.* 24:1089-1092.
- Weil, M. (2005). “Context and challenges for 21 st century communities”. En A.M. Weil (ed), *The Handbook of community practice*, (pp. 3-33). Londres: SAGE.
- Wenger, M.D. (1998). Globalización, sociedad informacional y bienestar social. Congreso Nacional de Escuelas Universitarias de Trabajo Social. Pp. 372-376. Madrid.
- Yusta, R. (2017). “El trabajo social y el método de atención centrada en la persona en el ámbito de la gerontología”. *Trabajo Social Hoy.* 81:19-28.