



## Planteamiento teórico y presentación de la monografía

### Trabajo social y servicios sociales: una relación ambivalente

María Isabel Nebreda Roca<sup>1</sup> y Gregorio Rodríguez Cabrero<sup>2</sup>

#### 1. De la sociogénesis del trabajo social a la institucionalización de los servicios sociales

En los diferentes regímenes de bienestar existentes en los países occidentales los servicios sociales constituyen una estructura institucional de provisión de servicios y prestaciones que complementan y/o suplen las carencias y fallos de los sistemas de educación, sanidad y protección social. Sus funciones alcanzan desde la prevención, a la rehabilitación y la intervención social. Se orientan a la personalización de la satisfacción de las necesidades en el territorio o espacio social donde se originan. Debido a sus raíces históricas y la propia complejidad de sus objetivos, su actividad suele desarrollarse a través de la acción estatal, sobre todo local, en conjunción con la sociedad civil organizada<sup>3</sup>, es decir, como un sistema mixto.

Este sistema, que en España, dado su nivel de tardía estructuración, suele calificarse como de “rama” (Casado, 2007) es fruto de una larga y compleja construcción histórica<sup>4</sup> donde ha sido necesario combinar la institucionalización de los servicios sociales junto con el reto de definir y actualizar de modo permanente el núcleo duro de su actividad: el trabajo social. Dicho de otra manera, los servicios sociales han buscado ser visibles y tener un sólido lugar institucional y organizativo y, por su parte, el trabajo social ha buscado la efectividad de su actividad: acompañamiento personalizado de personas con diferentes necesidades, construyendo a la vez redes y entornos políticos, sociales y físicos favorables.

Este doble objetivo nos obliga a mirar a la historia, a las raíces de la interrelación entre los servicios sociales y el trabajo social. En muchos sentidos, forman una unidad, en las que se entrecruzan de manera complementaria a la vez que relativamente conflictiva. Un análisis de este objetivo en profundidad desborda este texto, que aquí abordamos de manera tentativa. Lo que pretendemos, con el apoyo de los trabajos,

<sup>1</sup> Universidad Complutense  
[mnebreda@ucm.es](mailto:mnebreda@ucm.es)

<sup>2</sup> Universidad de Alcalá, Departamento de Economía  
[Gregorio.rodriguez@uah.es](mailto:Gregorio.rodriguez@uah.es)

<sup>3</sup> Lo que en España se conoce como Tercer Sector de Acción Social (TSAS).

<sup>4</sup> Que en la época contemporánea arranca con las leyes de beneficencia de 1822 y 1849 y llega hasta la actualidad con las sucesivas generaciones de leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas a partir de 1980.

entre otros, de Casado, Aguilar Hendrickson (2014), Casado, Vilá y Fantova (2019), García Dauder (2010), Laparra et al (1990) y Nebreda Roca (2019), es destacar tentativamente, los ejes en que debe apoyarse el análisis de las raíces sociohistóricas del trabajo social, en el que fueron protagonistas las mujeres que lideraron el proceso de construcción socio-científica del trabajo social a través de organizaciones voluntarias y programas públicos.

Dichos ejes de análisis, que formulamos como preguntas, podrían ser los siguientes: a) Cómo se concibe la reforma social desde el trabajo social; b) cómo tiene lugar la construcción del trabajo social en su doble dimensión de conocimiento científico y de práctica profesional; c) por qué el trabajo social se incardina y subordina en la práctica al imperativo de construir un sistema de servicios sociales equiparable a otros sistemas de bienestar; d) cuál es la razón del protagonismo que en dicho desarrollo han tenido las mujeres pioneras, voluntarias y profesionales, casi todas de procedencia social de clase media y clase media-alta; cuál ha sido su papel en el desarrollo del trabajo social y en el crecimiento de los servicios sociales, lo que ha estado, hasta casi recientemente, condicionado y velado por las limitaciones ideológicas e institucionales de los sistemas públicos de producción de conocimiento social y de gestión de servicios sociales. Consideramos a continuación estos cuatro ejes, cuyo objetivo es destacar la importancia de la historia social para la comprensión de la naturaleza del trabajo social y de los servicios sociales

— *¿Cómo se concibe la reforma social desde el trabajo social?*. El trabajo social y los servicios sociales son un modo de respuesta, en sus orígenes, y entre otros intervenciones públicas y privadas, a las consecuencias sociales más negativas de la revolución industrial, una vez que las sociedades civiles liberales cuestionan la existencia de las organizaciones tradicionales de ayuda mutua y solidaridad y, al mismo tiempo, el Estado se posiciona como actor en apariencia neutral ante la cuestión social. El Estado liberal, activamente intervencionista en lo económico (Polanyi, 1944), será residual en lo tocante a la satisfacción de las necesidades sociales, particularmente las de los colectivos situados al margen de los mercados de trabajo o en situación de exclusión. La respuesta vendrá, creativamente, desde la sociedad civil, a pesar de los obstáculos al desarrollo de las organizaciones sociales por parte de los Estados liberales. Al Estado corresponderá, con apoyo de los municipios, la función de control y excepcionalmente, en sus arranques, de la protección de colectivos muy específicos siguiendo la lógica de las leyes de pobres inglesas (la protección del pobre digno o éticamente intachable). La combinación de control y beneficiencia define la naturaleza de la asistencia social emergente en las sociedades liberales del siglo XIX.

Cada país occidental ha seguido su propia vía para dar respuesta a la cuestión social en función del grado de desarrollo económico y social, y de la configuración nacional de los actores sociales e institucionales que son protagonistas en este asunto. Pero el común denominador, dicho de manera tentativa, de todas las vías nacionales, en el período que discurre entre el final de la primera revolución industrial y la primera fase de la segunda (aproximadamente entre la década de los 80 del siglo XIX y el final de la primera guerra mundial), es el afán reformista de una parte de la sociedad civil (sobre todo, trabajadores de oficio, filántropos y mujeres de clase media-alta), que se traslada progresivamente a los diferentes sectores públicos liberales que bloquean o resisten el avance de la reforma social. La asistencia social y los servicios asociados a la misma son una de las respuestas, de orientación pública

y privada no siempre convergentes, a la cuestión social ante los problemas del miserabilismo y exclusión de la primera revolución industrial.

Los servicios sociales, desarrollados en programas o ramas de beneficencia pública y privada, serán insuficientes en su dimensión local, y tendrán que dar respuesta creciente a un nivel ampliado, bien dentro del ámbito de los emergentes sistemas de Seguridad Social, bien en las administraciones centrales, o en ambos niveles al mismo tiempo. Su papel será reforzar la respuesta local y regular la acción social privada, de naturaleza religiosa y laica. La extensión e intensidad de la acción estatal dependerá del tipo de régimen de bienestar. En los de naturaleza liberal, como son los casos de los Estados Unidos y Reino Unido, la iniciativa reformista en el ámbito de los servicios sociales procederá de la sociedad civil organizada liderada por mujeres. En los países continentales, así como en los países del sur de Europa, tal desarrollo vendrá impulsado de manera combinada por el Estado y la iniciativa social, en gran medida, surgida de las iglesias católica, luterana y ortodoxa. En los países nórdicos, los servicios sociales serán, sobre todo, una creación pública municipal.

— *¿Cómo tiene lugar la construcción del trabajo social en su doble dimensión de conocimiento científico y práctica profesional?.* El trabajo social es el núcleo fundacional del conocimiento científico y praxis en el ámbito de los servicios sociales. En cierto modo, es un corpus de conocimiento científico, pero también es un conjunto de técnicas o herramientas de intervención social. Pero, igualmente, el trabajo social tiende a concebirse como una intervención de transformación social, como un ideal que desborda los servicios sociales para alcanzar el conjunto de las políticas sociales, de las que, en muchos sentidos depende, puesto que cubre sus déficits y es puerta de entrada al sistema de bienestar para el conjunto de la población, y de manera especial, para los colectivos sociales más vulnerables y excluidos. En discursos y análisis académicos, la tendencia a identificar los servicios sociales y las políticas sociales no es excepcional. Ello se corresponde con la génesis histórica del propio trabajo social que, en el caso norteamericano, pretende ser reformista en sentido ampliado frente a los objetivos más limitados del análisis sociológico, con el que originariamente estaba interrelacionado. Pero también es reformista en el sentido de que el trabajo social suponía, asimismo, implícitamente, la emancipación de las mujeres profesionales que lo concibieron y lideraron. El trabajo social, concebido como una respuesta reformista amplia de la cuestión social, también se traduce en técnicas de intervención y prácticas profesionales que progresivamente se concebirán en términos de lógica científica, lo cual supone destacar a continuación el tercer eje de los que hemos señalado.

En efecto, el trabajo social buscará desde el primer momento su entronque con el análisis social. Primero, y dentro del ámbito académico, en relación con la sociología. No siempre será posible debido a las restricciones de acceso de la mujer a la universidad, a las propias reticencias de la disciplina sociológica ante un saber orientado directamente a la práctica, y a las características duales del trabajo social (que supone un análisis y una práctica reformistas, pero, a la vez, una crítica de los límites del reformismo social). Al ser el trabajo social fruto de la interrelación entre las necesidades sociales en el margen de la sociedad e, incluso, en sus extramuros, y de la, en muchos sentidos, feminización obligada de los cuidados, la disciplina del trabajo social tendrá que encontrar acomodo en sus inicios al margen de la universidad, pero con la aspiración permanente a que se convierta, como así ha sido finalmente, en una rama del conocimiento social integrada en las instituciones académicas. El trabajo

social encontrará su espacio universitario progresivamente, primero, subordinado, en departamentos de otras disciplinas, como la sociología y la psicología social; después, en las escuelas de asistencia social o trabajo social; y, finalmente, anclado en facultades en las que se imparte como grado, máster y doctorado. Este desarrollo tiene, por tanto, un triple componente: asociar el trabajo social y los servicios sociales al conocimiento social; encontrar un espacio institucional visible en el universo académico y de la administración pública; y, por último, reforzar el papel de las trabajadoras sociales mujeres como científicas sociales.

— *¿Por qué el trabajo social se incardina y subordina al imperativo de construir un sistema de servicios sociales equiparable a otros sistemas de bienestar?* El trabajo de García Dauder (2010) señala cómo las pioneras del trabajo social tuvieron que afrontar un doble combate. Por una parte, valorizar el trabajo social como disciplina científica dirigida a la intervención social y a la reforma social “micro”. Por otra, tuvieron que transformar el trabajo voluntario en profesional, como modo de reforzar su propio papel en tanto que mujeres en el mercado de trabajo, y como modo de estabilizar el trabajo social a través del engranaje de un sistema, red o rama de servicios sociales. Dicho de otro modo, la visibilidad social y el peso institucional del trabajo social pasaba por la inevitable burocratización o racionalización de los propios procesos de intervención social. Era necesario que el trabajo social fuera también “administración social”<sup>5</sup> o gestión del trabajo social a través de la red de los servicios sociales que, además, amplía su campo con la gestión de prestaciones sociales estables, la regulación o legislación de sus actividades y la creación de departamentos, patronatos o direcciones generales, es decir, estructuras legales, que confirieran un cierto peso político-administrativo a la nueva rama del conocimiento e intervención social.

Esta realidad ha supuesto que, a lo largo de más de siglo y medio de existencia, el trabajo social tenga una relación necesaria con los servicios sociales, en cuanto estructura administrativa, de retroalimentación mutua, pero, a la vez, de tensión y conflicto. El trabajo social exige acompañamiento individual, flexibilidad en los itinerarios personalizados de integración social y sociolaboral, parsimonia en la creación de entornos amigables para la integración social, y forja de los cuidados individuales y grupales. Objetivos todos ellos que en la actividad práctica entran a veces en colisión con las reglas administrativas y el tempo de la gestión, tal como demuestra el trabajo que se incluye en este monográfico sobre los tiempos de la vida cotidiana del trabajo social. Dicho de otro modo, se produce una tensión, siempre latente, manifiesta en muchas situaciones, entre una actividad ligada a la defensa y desarrollo de los derechos humanos de los colectivos más vulnerables de la sociedad, de un lado, y a las limitaciones prácticas que afrontan los servicios sociales en la materialización del derecho a los servicios sociales, en cuanto mezcla de derechos subjetivos y discrecionales, de otro.

— *¿Por qué el protagonismo de las mujeres en el trabajo social?* El reformismo social se desarrollará bajo el protagonismo masculino en la construcción de las asociaciones obreras, sindicatos y partidos políticos, hasta que la visibilidad social de la mujer trabajadora se abra paso a partir de principios del siglo XX. Pero será casi totalmente femenino en la construcción de los servicios sociales y en el desarrollo del

---

<sup>5</sup> La rama del conocimiento del trabajo social históricamente se denominó en el Reino Unido “Social Administration”.

trabajo social. A las mujeres que hicieron frente al ideal victoriano de feminidad y de reducción de la mujer al trabajo doméstico y los cuidados informales, las sociedades liberales (que abrían paso, a su pesar, a la reforma social y a la protección social), fueron ampliando espacios asignados de feminidad en sectores de acción social “maternizables”, pegados a la protección de las personas vulnerables y desvalidas. No fue ese el objetivo de las pioneras que, como Edith Abbot y Jessie Taft, entre otras, lucharon para que el trabajo social tuviera un valor en sí mismo, y también social y académicamente. Pero lo cierto es que el trabajo social fue una de las puertas más importantes de apertura a la emancipación de una parte de mujeres de clase media ilustrada. Y ello al combinar el análisis social con el desarrollo de prácticas de trabajo social a través de centros sociales, programas de acceso a la vivienda y otros programas de tipo cultural y educativo dirigidos al aluvión de trabajadores del mundo rural que se instalaban en las nacientes ciudades industriales.

Partiendo de esa doble restricción de entrada en la academia y en la estructura de profesiones, las pioneras del trabajo social fueron consolidando su actividad como profesionales de la intervención social y como analistas sociales, pero sin que ello les permitiera acelerar su inclusión en el mundo universitario, lo cual tendrá que esperar hasta muy avanzado el siglo XX.

En resumen, la comprensión de las raíces sociohistóricas del trabajo social y de los servicios sociales aporta conocimiento sobre su carácter fundante, unido inextricablemente a la reforma social y a la cuestión social. También lo hace respecto de la relación ambivalente entre el trabajo social como conocimiento social y como práctica profesional y el desarrollo de los servicios sociales, entre los desequilibrios que se producen entre la intervención del trabajo social y la gestión administrativa por parte de los servicios sociales y, finalmente, sobre la centralidad de la mujer como pionera del trabajo social como profesión y la presencia futura en otros sistemas de bienestar, educación, sanidad, y protección social.

Este número monográfico pretende invitar a pensar estas cuestiones a partir de un mosaico de contribuciones que abordan cuestiones centrales del trabajo social y de los servicios sociales, así como su relación ambivalente.

Un primer artículo de Dau García, que lleva por título “Las pioneras científicas sociales en el trabajo social y su relación con la sociología” explora la historia de las trabajadoras sociales y plantea la necesidad de repensar la identidad profesional de la disciplina.

Un segundo artículo titulado “La trabajadora social del sistema público de servicios sociales: selfies para el conocimiento y la enunciación” de Martín Estalayo, Muriel Saiz y García Giraldez, tiene como objetivo dar a conocer y desarrollar aspectos de la vida cotidiana del Trabajo Social y sus profesionales en el Sistema Público de Servicios Sociales del área geográfica de Madrid (quiénes son, qué hacen, cómo se reconocen y quieren ser reconocidos socialmente).

Un tercer artículo analiza la situación del trabajo social de proximidad en España. La contribución de Jaráiz y Zugasti con el título “Proximidad e intervención social profesional. Una mirada desde los servicios sociales de proximidad” indaga en el uso de metodologías que complementen intervenciones de acompañamiento social con enfoques de red que potencien el capital social comunitario, para posibilitar entornos favorables y prácticas que vayan más allá del “micro-reformismo”, aspiración histórica del trabajo social.

El cuarto artículo, la contribución de Joseba Zalakain, nos adentra en el desarrollo del sistema de garantía de ingresos en España, con el título “Bajos salarios, trampa de la pobreza y prestaciones de garantía de ingresos”. El trabajo plantea el papel de las prestaciones de garantía de mínimos en la generación de trampas de pobreza y aborda la cuestión central del desarrollo de las políticas de garantía de mínimos para prevenir y abordar la pobreza, cuestión central en la intervención del trabajo social.

Por último el trabajo de Ides Nicaise, con el título “A social investment perspective on labour market policies for vulnerable groups” aborda los distintos enfoques de la inversión social y sus relaciones con los derechos sociales, y prestaciones, que hacen posible la consideración del trabajo social desde la lógica de la inversión social, lo que supone considerar la aplicación de políticas de apoyo y proximidad a la vez que la exigencia de autocontrol y rendimiento por parte de las personas vulnerables.

El monográfico, en su totalidad, indaga en la relación ambivalente entre el trabajo social y el sistema de servicios sociales, desde su génesis sociohistórica hasta señalar los retos que afronta hoy en el marco de sociedades enquistadas en la precariedad laboral y la exclusión.

Tras esta aproximación a la sociogénesis del trabajo social y su relación histórica con los servicios sociales a través de los cuatro ejes de análisis, y presentados los cinco artículos que configuran la monografía, se contextualiza seguidamente la temática abordada indagando en los retos que afronta el trabajo social hoy, y que lo hará en los años venideros, en el marco condicionante de sociedades en las que la precariedad laboral y la exclusión se han extendido y enquistado. Transitamos así desde los discursos y prácticas identificadas en el trabajo social hoy a la consideración del trabajo social desde el paradigma y la óptica de la inversión social, para plantear al final de este texto de presentación la cuestión del futuro del trabajo social.

## **2. Discursos y prácticas del trabajo social**

En el estudio que se publica en este monográfico de Estalayo, Muriel y García sobre la experiencia de la vida cotidiana de los profesionales de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid a modo de autoconocimiento, se constatan las complejas relaciones que tienen lugar entre el trabajo social y los servicios sociales, es decir, entre el perfil del profesional emancipador y el de profesional gestor, entre el profesional acompañante y el profesional controlador, entre la vocación transformadora y el reconocimiento profesional al que se aspira. Teniendo en cuenta esta ambivalencia, ampliamente reconocida por los profesionales de los servicios sociales, la pregunta que de manera reiterada se formula en los ámbitos académico y social es: ¿cuál es la praxis profesional del trabajo social en la actualidad en el marco institucional de la rama de los servicios sociales y cuál debería ser?, tal como se plantean Jaraíz y Zugasti en su contribución a este número monográfico sobre el trabajo social de proximidad apoyado en redes comunitarias. Este enfoque supone superar la tendencia relativamente ancilar del trabajo social, sustituyéndola por enfoques en los que el trabajo social y su estructura de apoyo, los servicios sociales, formen parte de modelos integrales preventivos y proactivos, reforzados mediante la investigación social, y conociendo, al mismo tiempo, las limitaciones que afrontan en su desarrollo debido a la estructura de la desigualdad social y exclusión existente, en particular en las sociedades desarrolladas.

El enfoque de proximidad es un enfoque integral, donde se encuentran o convergen, por una parte, la respuesta personalizada a una carencia o necesidad o quiebra de un derecho desde una lógica preventiva y anticipatoria (Jaraíz, 2011) y, por otra parte, la construcción de entornos favorables, es decir, lo que se conoce como desarrollo comunitario o redes de apoyo y acogimiento. Qué sea la construcción de entornos favorables es un modo de dejar abiertos los interrogantes que históricamente subyacen al desarrollo del trabajo social, que van desde la opción por el “micro-reformismo” a las aspiraciones de cambios en profundidad de la estructura social, o la combinación entre ambos.

En el sistema autonómico de servicios sociales existente en España el trabajo social opera en el nivel de lo que se denominan servicios sociales básicos, municipales mayormente, siendo los servicios especializados objeto de regulación y provisión por parte del nivel autonómico. Los servicios sociales básicos son puerta de entrada para los colectivos más vulnerables, aunque su lógica actual es universal, es decir, abierta a toda la población. En la práctica, el acceso de los colectivos más vulnerables a los servicios sociales se ve condicionado, en gran medida, por dos fuerzas o ejes: una, que suele ser inmediata, como es la presión que conlleva solucionar un problema de información (dónde ir para resolver un problema), gestión de una prestación o ayuda (p.e. beca de comedor, solicitud de renta mínima) o resolver una emergencia social (p.e. violencia de género, abandono de menores). Este es el ámbito gestor de los servicios sociales y el que consume gran parte del tiempo y energías de los trabajadores sociales. La segunda fuerza condicionante es mediata, aunque en muchos casos es inmediata: es el ámbito del trabajo social en su doble cometido de apoyo y acompañamiento personalizado de los colectivos más vulnerables y excluidos, para, en esta dirección, hilar espacios comunitarios de prevención y apoyo social. Este doble ámbito de proximidad es liderado por la trabajadora social, con el apoyo de otros profesionales (de la educación, sanidad, vivienda) y con la cooperación de la sociedad civil social organizada o Tercer Sector de Acción Social (TSAS).

En relación con este último actor social, hay que destacar tres realidades:

En primer lugar, que la provisión de los servicios sociales, sobre todo los más relacionados con colectivos concretos (personas sin hogar, niños y niñas en situación de severa exclusión, personas con problemas de adicción, violencia de género e infantil, niños con raíces en la inmigración, personas con discapacidad y personas de origen étnico diverso, entre otras), se ha conveniado, concertado o contratado con las organizaciones del TSAS, tanto por razones de especialización, como por razones de abaratamiento, coste y para garantizar una acomodación funcional de este sector a los requerimientos del sector público. La apertura a la gestión mercantil tiene lugar en ámbitos en los que se asegure la rentabilidad, como es la gestión de residencias o centros de día. En segundo lugar, una parte del trabajo social (detección de necesidades, acompañamiento y creación de entornos favorables) suele ser coordinado entre los profesionales del sector público y los del sector no lucrativo. Este es el espacio conjunto más creativo y crítico, en la medida en que suele representar un campo de innovación social en su sentido más amplio (Rodríguez Cabrero et al, 2015) y de colaboración con el conjunto de la sociedad civil y las diferentes administraciones públicas. Es el ámbito también en el que la cooperación entre actores y la participación social o ciudadana tienen posibilidades de desarrollo. Es un espacio, asimismo, de

desarrollo de la democracia participativa, que el trabajo social, y sus actores públicos y privados, pueden desarrollar con una cierta eficacia.

Finalmente, el trabajo social ha tenido que ampliar su campo de acción al ámbito de acceso al empleo de colectivos excluidos y vulnerables. La conexión de los servicios sociales con la economía social (cooperativas sociales, empresas sociales, centros de empleo, enclaves laborales, entre otros) (Rodríguez Cabrero y Marbán, 2013) ha supuesto otro reto para el trabajo social, y se ha extendido progresivamente la coordinación entre los servicios de empleo autonómicos y los servicios sociales del mismo ámbito y locales. Esta coordinación supone cooperación profesional, reforzamiento de acciones, innovación formativa, entre otros valores añadidos, que están dirigidos, o bien a preparar personas con déficit formativos para integrarse en el mercado ordinario, o bien a estabilizar a ciertos colectivos de difícil empleabilidad en nuevos nichos de empleo protegido. Sin entrar aquí en el análisis del potencial y límites de este objetivo de empleabilidad, lo destacable es el hecho de que la necesaria convergencia de recursos y actores en este campo supone un reto singular para el trabajo social, tanto en su diseño como en su gestión y valoración final.

Si la respuesta a las demandas inmediatas es el nivel extensivo de la capacidad administrativa de los servicios sociales, el apoyo personalizado en el entorno social y comunitario es el nivel intensivo de la capacidad institucional de los servicios sociales. Son dos ámbitos diferentes, pero complementarios, con una frontera porosa entre ellos por la que circulan los recursos públicos, los de la sociedad civil, y los de las personas en situación de vulnerabilidad, cuyos derechos les sitúan como actores centrales de los procesos de integración social. El primer trabajo es reactivo y el segundo es proactivo. El primero “protege” hasta donde es posible, y con márgenes de discrecionalidad diferentes entre los sistemas de servicios sociales autonómicos, aunque la tendencia general es hacia el reconocimiento de un conjunto básico de derechos sociales subjetivos, que se materializan en prestaciones sociales, sobre todo, de servicios. El segundo nivel “cuida”, colocando a la persona en el centro de la intervención, lo que se denomina en el campo de atención a la dependencia como “atención centrada en la persona” (Rodríguez Rodríguez y Vilá Mancebo, 2014). Este segundo nivel, de acompañamiento y cuidado, en proximidad personal y comunitaria, es el paradigma que se ha abierto paso desde finales del siglo XX en el análisis y práctica del trabajo social centrado sobre todo en el ámbito local.

En este contexto, esta división binaria, no exenta de cierto artificio por mor del propio análisis, entre servicios sociales y trabajo social, plantea en la práctica no pocos problemas teóricos y prácticos, tal como señala Aguilar (2014). Las profesionales de los servicios sociales tienen que arrojar una visión extensiva e intensiva sobre la realidad en la que trabajan que, en sus resultados prácticos, supone tener que asumir contradicciones entre tareas administrativas y actividades de apoyo personal y cambio social. Las preguntas obligadas ante las tensiones profesionales que provocan el doble manejo de la gestión y la intervención social son, entre otras, si los servicios sociales tienen una estrategia institucional o son, y siempre serán, un ámbito de resolución última de problemas de emergencia o situaciones de cronicidad, pero con una capacidad limitada para cambiar las condiciones en que se generan tales problemas; si los trabajadores sociales pueden conciliar con cierto éxito la gestión de la demanda social diaria, acrecentada en momentos históricos de crisis social y económica, con los requerimientos de medio plazo del acompañamiento social, y las



aspiraciones de cambio de los entornos sociales a largo plazo; o por qué el trabajo social tiene un potencial de cambio, y, sin embargo, sus límites institucionales y sociales tienden a bloquear o reducir el impacto de su actividad.

En la realidad profesional, el trabajo social y la gestión de prestaciones forman parte de un todo en el que se combinan necesidades y demandas de los ciudadanos y donde los profesionales de los servicios sociales tienen que agruparlas bajo procesos de intervención relativamente flexibles, de modo que la personalización de la respuesta en clave comunitaria (trabajo social) se concilie hasta donde sea posible con los requerimientos administrativos que supone la demanda inmediata (gestión de prestaciones).

La naturaleza social de estos procesos depende de dos factores: el tipo de necesidad y el colectivo de referencia de la persona que realiza una demanda. En muchas ocasiones no hay demanda social por parte de los colectivos vulnerables por falta de información, miedo al estigma, dificultad de acceso e incluso dificultad para afrontar determinados costes administrativos y económicos. En unos casos, el trabajo social puede combinar con un cierto equilibrio la satisfacción de necesidades básicas y el proceso de acompañamiento. Tal es el caso de los demandantes de una renta mínima. Incluso el trabajo social tiene que extenderse a la coordinación con los servicios de formación ocupacional y empleo para buscar vías de inserción que permitan, si es posible, que la persona necesitada abandone la dependencia temporal de una prestación económica. En otros casos, la gestión de las prestaciones puede ser más relevante que el trabajo social, como es el caso de los cuidados de larga duración o atención a la dependencia o en el caso de la atención de situaciones de drogodependencia, en la que el trabajo social, la atención sanitaria y psicológica traspasan las fronteras de los servicios sociales. Lo que no quiere decir que el trabajo social no esté presente en situaciones de aislamiento y soledad, como sucede en el caso de personas en situación de dependencia. Finalmente, a modo de ejemplo, el trabajo social pasa a primer plano en el caso de situaciones de violencia de género y violencia infantil, donde tiene que intervenir en apoyo de la persona afectada, a la vez que ha de crear un clima institucional y comunitario de acogimiento de las personas y sus familias.

Pero cada vez más, los procesos del trabajo social y los servicios sociales son más complejos, en la medida en que tienen que dar respuestas personalizadas que necesariamente están incrustadas dentro de problemas sociales “macro” que desbordan y limitan la eficacia de la actividad del propio trabajo social. Tal es el caso de la pobreza y exclusión infantil, como pone de manifiesto la Garantía Infantil Europea de 2021, donde el trabajo social y los servicios sociales forman parte de un proceso de intervención en el que actúan simultáneamente los servicios de educación, sanidad, nutrición y vivienda, junto a la garantía de rentas. En este caso, como en los procesos de integración de la población inmigrante no comunitaria, sin papeles o en demanda de asilo, el trabajo social y los servicios sociales son una práctica profesional, a la vez que una gestión de prestaciones que anudan y coordinan los diferentes dispositivos públicos y privados, con apoyo en el tercer sector, para dar una respuesta integral a un problema multidimensional. Esta complejidad es la que conlleva que exista una tendencia latente en el trabajo social a manifestar los límites del statu quo y a expresar la necesidad de una transformación social, que a veces es explicitada como aspiración para cambiar el curso de las políticas y de ir “más allá”, lo que parece implicar la aspiración genérica de desburocratización de la intervención social, también a una más extensa e intensa comunitarización de la sociedad civil y, a largo plazo, al

cambio de los entornos sociales y económicos que producen la vulnerabilidad y la exclusión social.

Vías de avance en esta genérica y difusa dirección de cambio son, desde el punto de vista práctico, la mejora de la gobernanza (articulación de los actores sociales e institucionales y redes de intervención social) en la que se incluye la activa participación de las personas (por ejemplo, los niños en el caso de la garantía infantil y las personas en situación de dependencia a la hora de decidir en qué y cómo quieren ser cuidados) y la gestión del conocimiento que emerge de la práctica del trabajo social (en la que los proyectos de innovación e I+D son instrumentos de apoyo cuyo objetivo final es avanzar hacia prácticas de intervención social científicamente fundadas y que puedan ser compartidas y reelaboradas en cada espacio social o territorio, para lograr la máxima efectividad en el logro de los derechos sociales).

En este contexto, esquemáticamente esbozado, las preguntas son tan necesarias como inevitables: ¿Es el trabajo social una suerte de utopía, contemplado desde la perspectiva de sus fundadoras?; ¿no es inevitable que el trabajo social se tenga que limitar a “micro-cambios” o reformas en proximidad comunitaria, abandonando todo discurso de transformación social, o ello es evitable, y, en ese caso, cómo es posible?; ¿es inevitable que la gestión de los servicios sociales esté siempre subordinada a la racionalidad administrativa, tanto positiva (facilitar el acceso a prestaciones y servicios que son necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas vulnerables o en situación de exclusión social), como negativamente (la lentitud de los procesos, las colas, la falta de información, la realidad del non-take up que afecta a una parte de la potencial población en situación de necesidad). Preguntas que no son nuevas, son tan “viejas” como la propia realidad del trabajo social y los servicios sociales. Un a modo de eterno retorno en el curso sociohistórico de esta doble mirada entreverada sobre la sociedad vulnerable y excluida que realizan el trabajo social y los servicios sociales.

### **3. Trabajo social e inversión social**

La política de inversión social se inicia por parte de la Comisión Europea a partir de 2013, en medio del gran impacto social que la crisis financiera de 2008 supuso en la periferia europea, donde se aplicaron políticas de intervención financiera (caso de Grecia, Portugal, Irlanda) o próximas a la misma (España e Italia). Denominadas también eufemísticamente como políticas de austeridad, estas políticas abrieron el camino a nuevas formas de reestructuración del Estado de Bienestar y de acceso a la protección social.

Como una vía alternativa o de salida a la crisis, entre otras adicionales, la política de inversión social se formula como un nuevo paradigma en cuyo frontispicio se destaca la palabra “actividad”, del Estado (Estado activo) y de los ciudadanos (ciudadanos activos). Una palabra cargada de connotaciones ideológicas abiertas a todo tipo de interpretaciones (Moreno Fernández y Serrano Pascual, 2007; Serrano Pascual y Magunsson, 2007). Como todas las grandes iniciativas europeas, la lógica de la inversión social es el resultado de las distintas aproximaciones ideológicas que predominan en el espacio social europeo. Es difícil, más bien imposible, encontrar un equilibrio entre las visiones socialdemócrata, liberal, conservadora y, más recientemente, ecofeminista. El tipo de régimen de bienestar, las políticas aplicadas entre

2008-2014 en cada país de la UE, la posición económica e institucional de cada país miembro en la estructura europea de poder, el peso político relativo de los diferentes actores empresariales, sindicales, sociales e institucionales, han configurado un modo concreto de definición y aplicación de la lógica de la inversión social. Como todos los términos “contenedor”, el de inversión social se concreta en visiones que van desde la concepción más instrumental (el mercado como fin en sí mismo) a la más creativa (el ciudadano y sus capacidades como fin último de la política). Su dimensión práctica, por otra parte, permite una cierta aplicación al análisis de los presupuestos públicos, tal como se evidencia en la literatura al respecto (Luque Balbona y Guillén, 2021).

En los trabajos sociológicos y económicos, tal como señala el trabajo de Ides Nicaise, recogido en este número monográfico, suelen diferenciarse tres enfoques de la inversión social:

En primer lugar, el enfoque neoliberal (*making work pay*) que promueve, e incluso empuja, a los ciudadanos a integrarse laboralmente. Las políticas sociolaborales están dirigidas a la laboralización bajo reglas de flexibilidad laboral (es decir, adaptarse a la lógica del mercado laboral desregulado). La lucha contra la pobreza sería exitosa cuando los incentivos fiscales y de protección social sean efectivos desde el punto de vista de la inserción en el mercado de trabajo. En esta visión no se plantea la complejidad del mercado de trabajo actual o, mejor, de los mercados de trabajo. Se enfatiza en la trampa de la pobreza, que sería característica de un sistema “generoso” de prestaciones sociales. Por lo cual, sería necesario establecer aquellos incentivos que hagan preferible siempre el trabajo, incluso combinadamente con prestaciones complementarias, en el caso de los denominados trabajadores pobres. Este enfoque de inversión, como un “one best way”, como opción única e imperativa, se apoya en una concepción ciudadana en la que los deberes u obligaciones laborales son la esencia del sistema económico y social.

En segundo lugar, destaca el enfoque conservador o de *workfare*, que combina derechos y deberes. Derechos condicionados y deberes ineludibles. Una filosofía de la política social dirigida a evitar la llamada cultura de la dependencia y las estrategias de grupos sociales supuestamente comensalistas del Estado de Bienestar. Aquí estamos ante un *workfare* que con mayor o menor intensidad establece controles sobre grupos de riesgo apegados a las rentas mínimas. Este *workfare* no impide segmentar los grupos sociales en función de su empleabilidad y de las cargas familiares, sobre todo de niños y personas en situación de dependencia. Si en el modelo anterior, neoliberal, el ciudadano se ayuda así mismo, concentra casi todos los riesgos, parcial y temporalmente paliados por ayudas fiscales o en dinero, en el modelo conservador el Estado te ayuda si estás dispuesto a trabajar. La ocupación es una obligación, pero existen ayudas limitadas para favorecerlo, sobre todo en el ámbito de las prestaciones por hijo a cargo.

Por último, cabe considerar una concepción de la inversión social multidimensional. En el centro están los derechos sociales y las capacidades de las personas, y, como apoyo a este doble desarrollo, el conjunto de servicios y prestaciones que pueden hacer posible no sólo la empleabilidad a toda costa, sino la integración de las personas en el marco de una sociedad accesible. Si en los modelos neoliberal y conservador sólo existen individuos que tienen que trabajar para no ser estigmatizados y acceder al consumo, en el último modelo se destaca la existencia del ciudadano, una

de cuyas dimensiones es el acceso al empleo. En este enfoque integral de inversión social contempla un círculo virtuoso entre el acceso al empleo digno y adecuadamente remunerado, la garantía de una renta suficiente para todos los hogares y el acceso a servicios públicos de calidad.

¿Cómo se sitúa el trabajo social ante estos paradigmas?. A lo largo de las dos últimas décadas ha tenido lugar una tendencia a la aproximación y coordinación de los servicios sociales y los servicios de empleo para dar respuesta conjunta a las necesidades de grupos de riesgo. En el caso de España esta aproximación es aún muy limitada, con la excepción de algunas comunidades autónomas. Esta aproximación se sitúa inicialmente en la búsqueda de círculos virtuosos de bienestar.

Pero la intervención del trabajo social en conexión con la lógica de la inversión social no deja de ser una relación social compleja. Si el trabajo social busca alternativas flexibles de proximidad a los problemas sociales de los ciudadanos en situación de necesidad, es obvio que la opción neoliberal choca frontalmente con la lógica de la primera, no sólo respecto de los fines sino también de los medios. Igualmente, el trabajo social, tal como aquí lo hemos concebido, tendrá dificultades de eficacia interventora si las condicionalidades imponen controles excesivos, o por la participación obligada en empleos alejados de la capacidad de las personas. El trabajo social puede crear el ecosistema adecuado para la integración social e impulsar las capacidades de las personas, una de ellas la de trabajar, pero también todas las que se refieren al acceso a la formación, vida saludable y participación social y política. Sólo una concepción de la inversión social basada en los derechos sociales y en procesos de integración a largo plazo puede trabajar con la actual concepción del trabajo social. Los enfoques únicos o disciplinarios no pueden casar con un enfoque multidimensional de la integración social y de la inversión social.

Ahora bien, ¿cuál es la capacidad real del trabajo social para promover o, al menos, reforzar, una inversión social basada en la centralidad de las capacidades de los ciudadanos?. Seguramente limitada, si tenemos en cuenta que el trabajo social, como los servicios sociales, trabajan en los márgenes del Estado de Bienestar o, si se prefiere, en las fronteras donde se entremezclan el bienestar y malestar social, la integración y la desafiliación. El trabajo social, puede actuar en el nivel “micro” de las soluciones de proximidad, a la vez que llamar la atención y denunciar las carencias de los servicios fundamentales de bienestar y las barreras existentes para acceder a un empleo digno por parte de los colectivos más vulnerables. Puede buscar soluciones personalizadas a la vez que crear entornos favorables: movilizándolo los recursos de la sociedad civil y reforzando el protagonismo de las personas afectadas. La paradoja es que el trabajo social y los servicios sociales, además de herramientas de integración, lo son también de control social de los grupos vulnerables, desde la lógica del propio sistema social. Más que una paradoja es una contradicción en cierto modo normalizada por el propio trabajo social, que busca soluciones de integración social en sociedades que generan procesos continuos de exclusión social.

#### **4. El trabajo social del siglo XXI**

En esta última sección abordamos la cuestión del futuro del trabajo social, no como ejercicio de prospectiva sino como reflexión, mirando a la historia pasada y a un fu-

turo en el que el trabajo social no sólo seguirá teniendo un peso destacado en el conocimiento social, a pesar de su posición relativamente subordinada en la jerarquía de las ciencias sociales, sino como caja de herramientas, científicamente fundada, cuyo contenido se tendrá que ampliar y reforzar para hacer frente a las fracturas sociales y desigualdades de clase que está originando la globalización en los países periféricos o en aquellos que, como es el caso de España, se sitúan en las inestables fronteras de su integración en el centro del sistema mundial de manera dual y subordinada.

El trabajo social está encajado operativamente en el sistema de servicios sociales, en cuanto arquitectura administrativa pública, pero también en la arquitectura de los servicios sociales del TSAS, en cuanto colaborador con el sector público. En ambos se organiza la respuesta a las demandas sociales, incluso la anticipación a las mismas, ya que diferentes personas y colectivos están tan alejados de los sistemas de bienestar que es necesario detectar su existencia y organizar su recepción y apoyos de inclusión.

Las preguntas claves sobre el rol del trabajo social en el futuro pueden sintetizarse del modo siguiente:

- a) A nivel general, cómo puede el trabajo social diseñar su actividad y valorar su impacto en el marco de sociedades que tienden a la **dualización social**; y si este entorno será determinante, dejando limitados márgenes de maniobra al trabajo social –control de daños y evitación de conflictos–, o si puede ser un condicionante en el que el trabajo social tiene campo de acción de intervención con margen de maniobra para mejorar el bienestar de los ciudadanos vulnerables y para generar entornos sociales de integración. Dicho de otra manera, cómo trabajar desde los servicios sociales, públicos y privados, bajo una lógica de lucha contra la exclusión. Esta dimensión, que trata de conciliar la respuesta positiva a las necesidades inmediatas con la modificación y cambios de entornos exclusógenos, es una dimensión o dualidad permanente del trabajo social.
- b) Cómo avanzar hacia una **conciliación práctica entre la actividad profesional del trabajo social y la gestión de prestaciones** o, si se prefiere, cómo lograr la mayor visibilidad y valor añadido posible a lo que es la esencia de los servicios sociales, sin menoscabo de la gestión de prestaciones. Ello plantea problemas de identidad profesional y eficacia práctica en las estructuras y redes profesionales. Racionalidad administrativa y lógica científica entran en tensión, y ello se manifiesta tanto en las condiciones de trabajo como en las contradicciones que implica gestionar recursos, trabajar en proximidad y promoción de ámbitos de accesibilidad. Por este motivo, los profesionales del trabajo social, como apoyo a su actividad, abren su actividad a la cooperación con otras profesiones próximas que intervienen directa o indirectamente en sus objetivos, sin los cuales no pueden avanzar y garantizar un cierto éxito. La lógica de intervención social interdisciplinar es la garantía para abordar problemas sociales complejos y para establecer análisis y debates que arrojen luz a medio plazo en la actividad.
- c) Cómo **innovar en trabajo social para multiplicar el capital comunitario de la actividad profesional**, incluida la participación de las personas afectadas en sus itinerarios de inclusión social. O cómo hacer que las buenas prácticas de intervención “micro” y “meso”, generen espacios de debate y fundamenten

el avance hacia el desarrollo de los servicios sociales. La innovación social es, en parte, un mantra o referencia retórica, como mecanismo de distinción con la actividad de otras disciplinas. Pero también existe la posibilidad de diseñar modos de generación de bienestar en el que la innovación pase por la cooperación entre múltiples actores sociales, la participación de las personas afectadas por un problema social y la aplicación de modos de investigación social que enlacen la dimensión microsociedad con la dimensión macrosociedad. El trabajo social es un modo de intervención social apoyado en una caja de herramientas que da respuestas en doble clave de objetivos a lograr –desarrollo de derechos sociales–, y de entornos a crear –desarrollo con el concurso de la comunidad próxima–.

En definitiva, se puede concluir que en el horizonte mediano y de largo plazo, el trabajo social tiene que afrontar tres retos: la importancia de valorar los condicionantes y determinantes sociales, económicos y políticos del trabajo social; la búsqueda de fórmulas flexibles de conciliación de la gestión de prestaciones y el diseño de itinerarios personalizados; y, finalmente, el reto de multiplicar el capital comunitario, con el que poder dar respuestas eficaces sin orillar los condicionantes estructurales del trabajo social y, en general, de la política social.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar Hendrickson, M. (2014). “Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España”. Documento de trabajo 5.12 del VII Informe FOESSA. Madrid: FOESSA.
- Casado, D. (2007). “Introducción a los servicios sociales”. Madrid: Editorial Popular.
- Casado, D., Vilá, A. y Fantova, F. (2019). “Los servicios sociales públicos”. Documento de Trabajo 4.8 del VIII Informe FOESSA. Madrid: FOESSA.
- Fantova, F. y Casado, D. (2017). “Los sistemas de bienestar en España. Evolución y naturaleza”, *Documentación Social*, nº 186:55-80.
- García-Dauder, D. (2010). “La historia olvidada de las mujeres de la Escuela de Chicago”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 131 (1):11-41.
- Jaraíz, G. (2011). “Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios”. Madrid: FOESSA.
- Laparra, M., Aguilar, M. Gaviria, M y Corera, C. (1990). “Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social”, *Documentación Social*, nº 79, 217-244.
- Luque Balbona, David y Guillén, Ana M. (2021). “El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social?”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 175: 85-104. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.175.85>)
- Moreno, L. y Serrano Pascual, A. (2007). “Europeización del bienestar y activación”. *Política y Sociedad*, Vol.44, nº 2, 31-46.
- Nebreda Roca, M<sup>a</sup> I. (2019). “El género del trabajo social: una reconstrucción genealógica desde la perspectiva de género”. Tesis Doctoral, UCM.
- Rodríguez Cabrero, G. Fantova, F. Marbán, V. y Zubero, I. (2015): “Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. En *Los retos del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid: Plataforma del Tercer Sector de Acción Social.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán, V. (2013): “Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar”. *Presupuesto y Gasto Público* 71/2013: 55-76.

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.s

Serrano Pascual, A. y Magunsson, L. (2007). "Reshaping welfare states and activation regimes in Europe". *Work & Society*, nº 54. SACO