

La burocratización del Trabajo Social en Intervención Social

Las formas que actualmente toma el ejercicio del Trabajo Social son las de una actividad profesional en las organizaciones formales. Esto forma parte de la evolución actual, pero pone en entredicho los principios inspiradores del Trabajo Social. La burocratización inherente a las organizaciones complejas es un reto que afecta a los trabajadores sociales, tanto en su ejercicio dentro de las áreas clásicas del Bienestar Social como, específicamente, en los Servicios Sociales personales.

Encarna GUILLÉN SADABA

Un tema que me preocupa y que ha sido poco tratado es el de la burocratización del Trabajo Social. Dejando a un lado otras facetas voy a considerar el Trabajo Social que se desarrolla en medios organizados, para explorar su efecto condicionante. Creo que el medio organizativo es un factor que condiciona el Trabajo Social mismo: afecta a sus fines, a sus principios, a sus técnicas, al estatuto profesional... en una palabra, a todo el Trabajo Social.

El Trabajo Social se desarrolla normalmente al servicio de actividades de Bienestar Social, que son numerosas y muy variadas. De esas actividades considero aquí las que se llevan a cabo en la sanidad, la educa-

ción, la protección de empleo, la vivienda, los subsidios y seguros de renta y los Servicios Sociales en sentido restringido, o Servicios Sociales personales.

Estructuraré este artículo en cuatro puntos o apartados: primero trataré el Trabajo Social en las cinco primeras ramas del Bienestar Social; después, me ocuparé del Trabajo Social en la sexta rama, es decir la de los Servicios Sociales personales; un tercer punto versará sobre el fenómeno de la burocratización del Trabajo Social que se desarrolla en organizaciones; por último, el cuarto punto, me ocuparán los problemas de carácter técnico y profesional que pueden derivarse de esta supuesta burocratización.

El Trabajo Social en las actividades de Bienestar Social

Examinamos las actividades que no son específicamente los Servicios Sociales (sanidad, educación, protección al empleo, vivienda y subsidios y seguros de renta, o de subsistencia), evitando cuantificar la progresiva presencia del Trabajo Social en esas ramas del Bienestar Social. Indico no obstante los estudios empíricos que avalan mis afirmaciones.

Los estudios realizados en España son cuatro. El primero de ellos (**Situación del Servicio Social en España**) lo realizó el Instituto de Sociología Aplicada de Madrid; es de alcance nacional y se llevó a cabo en los años 69/70. Es ya de uso citarlo como **ISA/70**. El segundo, de 1974, tiene la autoría de dos profesores de la Escuela Católica de Enseñanza Social de Barcelona y se limita al colectivo catalán de Asistentes Sociales; publicado en 1974, lleva por título **Sociología de una profesión: los Asistentes Sociales** y es conocido como **Cataluña/74**. Un tercer estudio fue llevado a cabo por el Consejo Nacional de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en 1984. Sus principales resultados se publicaron en un artículo titulado **Unos datos sociolaborales**. Lo citaré con la abreviatura **Consejo/84**. Y por último, el publicado en 1990 **Los Trabajadores Sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización**, realizado en 1988/89 por el Colegio de Madrid de Diplomados en Trabajo So-

cial y Asistentes Sociales y limitado al colectivo de Madrid. Haré referencia a él como **Colegio/90**.

Encontramos trabajadores sociales en las actividades del campo sanitario tanto en la atención sanitaria de primer nivel como en la secundaria y la terciaria. En ciertas áreas, como la salud mental, hay trabajadores sociales desde muy antiguo y en gran número. A modo de ejemplo señalaré que **ISA/70** cifra en 1159 el número de trabajadores sociales empleados en la sanidad. Nótese que la gran mayoría de estos trabajadores sociales desarrollan sus actividades en hospitales, sanatorios, consultorios psiquiátricos, etc... Muchos de ellos dependen del INSALUD, Diputaciones o Seguridad Social; es decir, son organizaciones y están dentro de organizaciones mayores.

A su vez, en la rama de la educación la presencia de trabajadores sociales es menor. En los niveles básicos de formación se han constituido recientemente equipos multiprofesionales o psicopedagógicos de los que forman parte trabajadores sociales. Su mayor número lo tenemos en el área de la educación especial. Como datos indicativos citaré que, según **Colegio/90**, con deficientes mentales trabajan 123 asistentes sociales y en el campo escolar 61, significando respectivamente el 5,7 y el 2,6% del total de trabajadores sociales en la zona de Madrid. Estos profesionales ofrecen sus servicios en guarderías, colegios, institutos de enseñanza media, colegios especiales, etc., dependientes de organizaciones públicas y privadas.

En la actividad de protección al empleo cabe recordar empresas, administración laboral y organizaciones no gubernamentales (ONGs) ocupadas en la promoción de empleo. Ha sido siempre uno de los campos donde los trabajadores sociales han desarrollado sus actividades. En esta rama de actividad profesional el mayor porcentaje lo ofrecen las empresas. Según **Cataluña/74**, de este sector se ocupan 141 trabajadores sociales, que superan el 11,1% del total de Cataluña.

En cuanto a la vivienda, aunque los programas de promoción pública de vivienda, de realojamiento de habitantes de infravivienda suelen contar con trabajadores sociales, hasta ahora ha sido uno de los campos con menor presencia. Así podemos observar cómo, según **ISA/70**, en 1969/70 sólo se contabilizaba el 0.82% de los profesionales.

En la rama de las prestaciones económicas —es decir, pensiones, subsidios asistenciales y otros seguros de renta— también están los trabajadores sociales, especialmente en esa gran organización que es el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En ninguno de los cuatro estudios citados se ofrecen datos de nuestros profesionales, pero la presencia de trabajadores sociales es bien conocida.

Como resumen: 1. Se registra el hecho creciente del Trabajo Social en todas estas ramas; y 2. Esta creciente presencia se debe fundamentalmente a su incorporación en las organizaciones propias de dichas ramas de activi-

dad. Por cierto, que no son organizaciones específicas del Trabajo Social: están regidas e inspiradas, salvo excepciones, por otras disciplinas distintas del Trabajo Social sin excluir el que éste pueda tener alguna incidencia.

El Trabajo Social en los Servicios Sociales

Me ocupo ahora del último de los seis campos de actividad antes mencionados, el de los Servicios Sociales en sentido estricto o Servicios Sociales personales. Este subsector o rama de la acción pro Bienestar Social se desarrolla en varias áreas de necesidades, en varios campos de acción. He aquí algunos.

La familia, básicamente en casos de desorganización familiar; la infancia, especialmente en los supuestos de infancia abandonada o privada de un ambiente familiar normal; la juventud, con problemas de adaptación; las discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales; los problemas de la tercera edad; las toxicomanías; las minorías étnicas, etc.

Estos Servicios Sociales están organizados en dos niveles. Primero, un nivel de Servicios Sociales polivalentes, generales, de base o de atención primaria. Y un segundo nivel, el de los Servicios Sociales especializados. Por cierto, que éste es el campo más familiar, más tradicional del Trabajo Social. Pero vamos a ver también cómo hay se manifiestan las organizaciones.

Los Servicios Sociales personales cuentan con trabajadores sociales desde hace muchos años. Lo que es reciente es el movimiento de regulación y organización de los Servicios Sociales, que va a mediatizar al Trabajo Social. El primer nivel cubre la atención a las personas en un ámbito territorial limitado y, en términos generales, está encomendado a los entes de la Administración Local. Los Servicios Sociales de atención primaria reciben todo tipo de demandas y dan diversas respuestas. Cuando una demanda necesita una respuesta más compleja o especializada la orientan o canalizan al segundo nivel de esta organización, es decir, a los Servicios Sociales especializados.

Desde que se comenzaron a aprobar las leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas, éstas construyeron su sistema de Servicios Sociales, sobre todo el referido al primer nivel. Como consecuencia se produjo una demanda adicional de trabajadores sociales. La primera Ley fue la del País Vasco, el 20 de mayo de 1982.

En el primer nivel de Servicios Sociales polivalentes el Trabajo Social tiene un papel dominante. De hecho nos encontramos con que muchos de los centros polivalentes o de base cuentan solamente con un trabajador social. Algunos cuentan, además, con un administrativo.

Pudiera pensarse que en estos equipos, donde sólo hay un técnico que es trabajador social, el Trabajo Social puede desenvolverse sin mediaciones organizativas. Pero estas

unidades de atención primaria trabajan de acuerdo con programas comunes a una organización, que puede abarcar a toda una Comunidad Autónoma. O sea, que ya tenemos al trabajador social engarzado, articulado en una organización. Repito que no son "n" pequeñas permanencias autónomas, como podían ser antes, sino que son "n" sucursales de una organización única, que responden a la misma ley, el mismo programa, la misma reglamentación, las mismas tareas.

Para este nivel encontramos que en las antiguas "permanencias" de las parroquias, en el año 68/69, se ocupaban 144 trabajadores sociales que suponían un 9.84% de los profesionales en activo, según **ISA/70**. En los datos de **Consejo/84** encontramos que 829 trabajadores sociales (22.1%) desarrollaban sus actividades en los Servicios Sociales polivalentes.

En el segundo nivel —Servicios Sociales especializados— la presencia de los trabajadores sociales es antigua y también actualmente creciente. Nos encontramos aquí con algunas unidades en establecimientos de Servicios de escala reducida, los cuales puede suponerse que tienen una organización también sencilla, en los que el Trabajo Social esté poco condicionado por la organización de ese establecimiento. Pensemos, por ejemplo, en un centro de rehabilitación de minusválidos en el que no haya más de 50 plazas y en el que puede no haber más que un trabajador social, aparte de otros profesionales. Pensemos desde otra perspectiva en un servicio de atención a mujeres maltrata-

das, en el que igualmente las plazas son limitadas tanto las de las asistidas como las de profesionales. Pero en todos estos casos cada vez más aparece el factor organizativo por la vinculación a programas generales establecidos por órganos que tienen una competencia, por lo menos autonómica.

Se aprecia igualmente como condicionante las tareas que vienen definidas por programas que se establecen también a ese nivel. En resumidas cuentas el factor organizativo está presente de una manera inexcusable. Pero, además, en el nivel secundario también se hallan algunos establecimientos de gran tamaño. Residencias para la 3ª edad, por ejemplo, de 300 o de 500 plazas que dan lugar a una complejidad de organización interna que agudizan el problema. De modo que podemos decir, como apreciación de conjunto, que en el nivel de los servicios de atención secundaria o Servicios Sociales especializados se registra una creciente instalación del Trabajo Social y de la Organización como medio en el que aquél se desarrolla.

Los datos de los cuatro estudios no ilustran suficientemente la situación de las áreas citadas, pero sí apoyan en un sentido general mi anterior apreciación. Añado un matiz: este fenómeno afecta también a los Servicios Sociales de régimen privado, en la medida en que éstos dependen, en buena medida, de subvenciones públicas y se ven afectados por la burocratización inducida por la Administración Pública que los subvenciona (ORDINAS, T. 1992/93, 257).

Aparece de nuevo la pregunta: la nueva circunstancia que se da en ese reducto más propio del Trabajo Social que son los Servicios Sociales personales, ¿le afecta en su orientación, en sus principios y valores, en su ética, en sus métodos y técnicas? No se puede responder cumplidamente sin aludir al fenómeno de la burocracia.

Las características burocráticas de las organizaciones de Bienestar Social

Entendía Max Weber que un signo de evolución, de progreso, de desarrollo de una sociedad es su estructura burocrática y la formación de cuerpos de funcionarios. La burocracia "tiene un carácter racional: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad objetiva dominan su conducta" (WEBER, M. 1983, 752). Y esto hoy día se refleja en las modernas organizaciones, no sólo las públicas sino también las privadas, regidas por principios burocráticos, derivados parcialmente de las exigencias que las subvenciones comportan en los servicios privados. Resumiendo, crecen en términos absolutos y relativos los servicios de Bienestar Social públicos y crece la incidencia del sector público sobre el privado, en materia de organización.

Los modernos servicios de carácter social, particularmente en el sector público, se están configurando bajo formas que responden al modelo de la burocracia moderna: reglamentación

de ayudas y servicios y de los procedimientos correspondientes; estructuración de las organizaciones de acuerdo con los principios de centralización, jerarquización de órganos y cargos y especialización de funciones; estructura y régimen de personal de tipo "funcionarial", etc. Todas estas notas aparecen documentadas en las normas orgánicas de los distintos servicios de Bienestar Social y en sus estatutos de personal.

Examinemos brevemente el proceso de burocratización de las ramas de Bienestar Social. En el siglo XV, y teniendo como pionero al español Luis Vives con su tratado **De subventionem pauperum**, se inicia en nuestro mundo occidental un cambio en las prácticas y las ideologías tradicionales de ayuda a los pobres. Las orientaciones o tendencias en dicho cambio son, básicamente: a) la racionalización de fines y medios relativos a las prestaciones asistenciales; b) la societarización de las actividades de ayuda al necesitado. Las iniciativas renacentistas se desarrollaron muy lentamente y sólo en los siglos XIX y XX se manifiestan de un modo generalizado. Es decir, que es en este momento presente y en el ámbito de lo social cuando se podría decir que se registran sendos movimientos de racionalización (tecnificación, profesionalización), así como el paso de responsabilidades desde los grupos primarios a los secundarios.

La tendencia de **racionalización** se manifiesta en hechos como los siguientes: 1º) Desplazamiento de la finalidad de mantenimiento o subsisten-

cia del necesitado, por las de prevención, rehabilitación o promoción. 2º) Profesionalización del personal y tecnificación de medios en general, sustituyendo los modos tradicionales de atención a los pobres, en virtud de criterios de eficacia. 3º) Normalización y reglamentación de los contenidos y de las ayudas o prestaciones así como de los procedimientos correspondientes. 4º) Planificación de actividades.

La sustitución de las antiguas prácticas asistenciales por las modernas ideas de previsión social, rehabilitación, promoción, etc., se reflejan claramente en la eclosión abundante de términos, conceptos, instituciones y programas que se relacionan real o supuestamente con las nuevas prácticas de "seguros sociales", "seguridad social", "igualdad de oportunidades", "desarrollo comunitario", etc.

La profesionalización de los agentes y la tecnificación de los otros medios tiene ejemplos tan visibles como la configuración de disciplinas técnicas y profesionales, cuyo objetivo específico se inscribe dentro del campo de las actividades del Bienestar Social, la continua ampliación del número de agentes que prestan sus servicios en régimen oneroso y a tiempo completo, frente a la dedicación benévola y ocasional tan extendida en tiempos pasados. El Trabajo Social ha experimentado claramente el fenómeno de profesionalización. Así, según **ISA/70**, en 1970 había 4.991 titulados en Trabajo Social en todo el país. En **Colegio/90** se cifran en 4.789 el número de profesionales, solamente en Madrid.

Como es obvio, la tecnificación y la profesionalización se consideran necesarias para mejorar la calidad y la cantidad, o la eficiencia y la eficacia del trabajo. El fenómeno de la normalización y reglamentación aparece como necesario para, por una parte, facilitar la administración de grandes masas de recursos y actividades y, por otra, para asegurar la objetividad y la igualdad de trato del usuario.

Finalmente, la planificación de las actividades de Bienestar Social lucha por abrirse camino en nuestro mundo occidental, principalmente con vistas a racionalizar la aportación de los recursos económicos y a anticipar las respuestas a problemas previsibles. En algunos países europeos hace años que lo han puesto en práctica. En nuestro país, y concretamente en esta área, la situación es bastante deficiente; se está comenzando. Pero, en cualquier caso, la sola aceptación de la idea de planificar es prueba de la búsqueda de una mayor rentabilidad de los recursos.

La tendencia de **societarización** refleja el desplazamiento de la responsabilidad de las actividades de Bienestar Social desde los grupos primarios a los secundarios o, lo que es lo mismo, desde el plano comunitario (familia, vecinos) al societario (organizaciones, asociaciones, ayuntamientos, etc.). Se registra y realiza en dos vertientes interrelacionadas: 1º) Sustitución de las ayudas de carácter privado y voluntario por las de carácter público y obligatorio; 2º) Reducción de la intervención de las organizaciones pri-

vadas y locales en beneficio de las públicas y nacionales.

El esquema tradicional de ayuda al necesitado variaba en función de las distintas estructuras sociales, pero puede ser caracterizado de modo general por la presencia de algunos de estos elementos: cooperación familiar, ayuda mutua entre las familias de una misma localidad o barrio, limosna, responsabilidad del señor feudal o responsabilidad de las iglesias y entidades locales en el socorro de los pobres.

Modernamente las ayudas privadas y voluntarias otorgadas por las instituciones se desplazan, sin ser eliminadas totalmente, hacia las que prestan instituciones como la Asistencia Social oficial, la Seguridad Social y los Servicios Sociales, que tienen carácter público y que están obligados a atender a los necesitados en virtud de normas que en muchos casos crean derechos subjetivos.

Así se configuran grandes aparatos organizativos estatales y centralizados que arrinconan las viejas organizaciones gestoras de las actividades de Bienestar Social: beneficencia municipal, cofradías y asociaciones de caridad, mutuas gremiales, fundaciones.

Resumiendo: las tendencias de racionalización y societarización de las actividades de Bienestar Social suponen que las ayudas particulares de grupos primarios, prestadas directa y gratuitamente por personal no profesional y según modos convencionales y no reglamentados, se sustituyen por ayudas prestadas por organizaciones

formales, generalmente de carácter público, y servidas por funcionarios técnicos, obligados por normas superiores y generales, que actúan según criterios que pretenden ser racionales. Trasladado este cuadro a un plano organizativo podemos decir que se está operando una progresiva burocratización. Cada vez más se trabaja mediante organizaciones y, a su vez, estas organizaciones se rigen por principios burocráticos que Max Weber formuló en los siguientes términos:

I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo.

II. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la "tramitación".

III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes)... y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase.

IV. Toda actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional.

V. En un cargo propiamente dicho su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario.

VI. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas (WEBER, M. 1983, 717).

Como se puede observar no quedan fuera de este fenómeno las organizaciones de Bienestar Social, ni siquiera las de Servicios Sociales. Tan es así que en estos momentos nos

encontramos con que si hace un siglo la forma paradigmática de prestación de desarrollo de la acción sanitaria era la que ejercía el médico de familia en una relación personal, ahora nos encontramos que es el gran hospital. Estamos de acuerdo con que en este momento se está tratando de dar marcha atrás mediante la gran corrección de la medicina primaria, pero lo cierto es que todavía es poderosísima en nuestra sociedad la presencia del gran hospital.

En la educación nos encontramos con fenómenos parecidos, con una intervención regida por principios de división de saberes, de control de conocimientos, etc. Lo mismo podía decirse de las otras actividades del Bienestar.

En el campo que más nos interesa, el de los Servicios Sociales, apreciamos que la burocratización está igualmente presente. Notemos por ejemplo que en la Seguridad Social, al lado del INSALUD, tenemos un INSERSO y vemos que tanto a nivel central como en la administraciones autonómicas y local cada una de las áreas de actuación de los Servicios Sociales suele contar con institutos o servicios que son entidades configuradas burocráticamente. Al fin, y ahí está el hecho que nosotros hemos de tomar en cuenta, ese medio organizativo en el que se desenvuelve la mayor parte del Trabajo Social es un medio burocratizado.

Pero vamos a más. También está burocratizado el medio en que se desenvuelve normalmente el Trabajo Social "libre". ¿Por qué? Porque ha de

contar en gran medida con las organizaciones de Servicios Sociales, que se estructuran y comportan burocráticamente. Por ejemplo, una agencia de Servicios Sociales de ayuda a domicilio, donde presten servicio trabajadores sociales, tiene que organizar esa atención del modo más personalizado, del modo más individualizado que crea conveniente; pero, en una gran parte de los casos, tendrá que contar con ayudas públicas ya que sus usuarios no tendrán dinero para pagarla; en consecuencia tendrá que atenerse a las normas, a los horarios, a los sistemas que impongan las Administraciones Públicas.

Podemos decir que el Trabajo Social está literalmente rodeado de burocracia, más aún, está inmerso en burocracia. Max Weber pronosticó este fenómeno de la invasión de la burocracia a todos los niveles, señalando varios factores propiciadores, presentes en la sociedad moderna.

“La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática, ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier mecanismo burocrático perfectamente desarrollado. Actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la minuciosidad, la oficialidad, la continuidad, la discusión, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costes objetivos y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por

funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, burocrático o auxiliar. Desde el momento en que se trata de temas complicados, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino... con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración” (WEBER, M. 1983, 730-731).

Es el momento de preguntarse si esta inmersión, esta situación del Trabajo Social en un medio burocratizado también lo ha burocratizado hasta el extremo de modificarlo, si ha afectado a su naturaleza misma en lo que atañe a sus fines, a sus modos de prestación, a su ética.

Las modificaciones del Trabajo Social inducidas por la burocracia

Recordemos la filosofía del Trabajo Social. A falta de una codificación universalmente aceptada, seguimos la formulación de las Naciones Unidas. Es propio del Trabajo Social:

1º Reconocer el valor del ser humano como individuo... y hacer lo posible por fomentar en el individuo un sentido de dignidad y de respeto propio.

2º Respetar las diferencias entre los individuos, grupos y comunidades tratando al mismo tiempo de conciliarles con el bienestar común.

3º Fomentar el propio esfuerzo como medio de desarrollar en el individuo el sentimiento de confianza en sí

mismo y su capacidad por afrontar responsabilidades.

4º Promover oportunidades para una vida más satisfactoria en las circunstancias particulares en que se encuentran los individuos, los grupos o las comunidades.

5º Aceptar el deber profesional de trabajar en pro de la aplicación de medidas sociales compatibles con los principios y los conocimientos de Trabajo Social, acerca de los anhelos y necesidades humanas, con objeto de brindar a toda persona la posibilidad de hacer el mejor uso posible de su medio y de sus propias aptitudes.

6º Respetar la índole confidencial de la relación profesional.

7º Utilizar esta relación para ayudar a sus usuarios (individuos, grupos, o comunidades) a alcanzar un grado mayor de libertad y de confianza en sí mismos, y no tratar de manejarlos para que se adapten a un sistema pre-concebido.

8º Por último, hacer un uso responsable de la relación profesional con miras a promover... el mayor bien para el individuo y los mejores intereses de la sociedad (NACIONES UNIDAS 1984, 95).

No es necesario un análisis profundo de estos principios para descubrir el valor y la orientación comunes a casi todos ellos. Estos principios significan la consideración del usuario como referencia finalista y recurso básico, y la voluntad de adecuar el Trabajo Social al usuario, entendiendo por éste al individuo, el grupo o la comunidad.

Veamos ahora alguno de estos principios del Trabajo Social en relación con la burocracia.

Por ejemplo, el principio de la **creencia en las potencialidades o capacidades del individuo**. Éste es uno de los primeros principios formulados en el siglo XIX. Significa un enfoque propiciador de la dinámica personal que conduce a la superación de los problemas; la evitación del intervencionismo sustitutorio de la reacción individual. Y ¿cuál es el enfoque de las actividades de Bienestar social organizadas? Proveer remedios prefabricados, sin esperar que las situaciones personales maduren.

Esta maduración requiere de otro principio del Trabajo Social que es el **trato individualizado**. Pero la burocracia dificulta este trato, estableciendo programas y requisitos también generales, que no facilitan la manifestación personal de sus peculiares situaciones, ya que eso incluso complica la vida al agente burocrático. En realidad lo que el burócrata quiere, y no a título personal sino como funcionario, para no crear conflicto entre su organización que le impone un modo de proceder y el cliente que le está demandando una atención individualizada, es no escuchar al cliente y suministrarle la ayuda preestablecida. ¿Por qué? Normalmente los trabajadores sociales, dentro de estas organizaciones, tienden a ofrecer ventajas materiales, ventajas económicas: "yo le hago esta gestión, yo le consigo no sé cuanto"; o sea, proporcionan bienes o servicios. Esto es naturalmente lo más objetivo y también lo más contradictorio al Tra-

bajo Social, que siempre se ha concebido como una interacción dinamizadora de los comportamientos del individuo, para que él mismo, al desarrollar sus potencialidades, se gestione lo que necesite.

Parece ser que estamos ante una actitud típicamente tutelar, típicamente paternalista. Se procura distribuir un recurso que se tiene preestablecido. El trabajador social se convierte en un vendedor de lo que ya está dispuesto y, naturalmente, produce el efecto contrario, porque está operando con unas bases absolutamente contrarias a las que han inspirado el Trabajo Social original. Sea bueno o malo, ésa es otra cuestión. Lo que ahora trato es cómo eso cambia la intervención propia del Trabajo Social.

Hasta la fecha, en los congresos nacionales e internacionales de Trabajo Social, se sigue afirmando: "Creemos en los valores del individuo, como recurso fundamental para la solución de sus propios problemas". Ahora bien, parece que la práctica institucional lo está negando diariamente y, al negarlo la práctica institucional, los trabajadores sociales se convierten en un agente, en un vehículo de esa negación. Por consiguiente se ven envueltos en el conflicto entre su cultura profesional y la cultura institucional en la que se ha metido el Trabajo Social.

Veamos un ejemplo. En la atención primaria o Servicios Sociales polivalentes una de las cosas que han hecho es la famosa "ficha" u hoja de solicitud individual, en la que se tiene ya preestablecido qué problemas puede

tener el individuo que llega; cuando en realidad es experiencia elemental del Trabajo Social —lo mismo que del psicoanálisis, o de la psicología clínica— que las personas casi nunca manifiestan el verdadero problema que tienen y casi siempre se ponen en relación o entran en contacto con el trabajador social o el terapeuta a través de lo que parece más confesable, de lo que él mismo no tiene reprimido en su propia conciencia. Por propia experiencia sabemos que sólo a través de una interacción se llega a conocer cuál es su verdadero problema. Puede ocurrir que esa ficha dificulte el afloramiento de los problemas reales. Vemos así cómo la necesidad de "racionalizar" administrativamente, de controlar desde el punto de vista burocrático la labor de los trabajadores sociales que actúan más individualmente —los de los equipos de base— puede alterar sus pautas profesionales.

Podemos pasar a otro principio: **la especial protección de los individuos de los grupos particularmente vulnerables**. Naturalmente que este principio choca con la circunstancia de que el Trabajo Social en este momento está incardinado en grandes organizaciones de servicios que tienen otros esquemas de prioridades.

Veamos algunos ejemplos. Es experiencia bien conocida que se montan sistemas de protección que siempre dejan fuera a los más vulnerables; la Seguridad Social deja fuera a los que están en peor situación por no tener documentación, no estar acreditados desde el punto de vista legal, etc. Incluso programas como los

del IMI (Ingreso Madrileño de Integración) que están pensados específicamente como "coche escoba", para recoger aquellos que no tienen entrada en los sistemas normalizados de protección o de ayuda, también dan lugar a un efecto de "resto inalcanzable". Las razones son varias. Una de ellas es que estos programas exigen firmar una especie de contrato con el individuo, formalizar una serie de compromisos, presentar una documentación. No cabe duda que estos programas de IMI están inspirados en el Trabajo Social. Se trata de que el individuo, con un pequeño estímulo a través de una interacción, se gestione su propia reinserción. Ahora bien, parece que los más necesitados no tienen capacidad para entrar en estos programas a la velocidad que gustaría su implantación en las Comunidades Autónomas.

Para que estos programas fueran fieles al espíritu del Trabajo Social tendrían que contar con años de implantación, evitando el agobio de pensar "si hay 8.000 familias, yo tengo que conectar en el primer año con las 8.000", o "el presupuesto destinado a este programa hay que gastarlo antes de que acabe el año". Para este tipo de intervenciones habría que dar más tiempo. ¿Qué está pasando? Simplemente que se están enganando o metiendo gente al programa que tal vez no son los más marginados, ni los más necesitados. Es decir, se están imponiendo unas normas, unos principios, unos objetivos que provienen del talante de las organizaciones y que contradicen el espíritu del Trabajo Social. Más aún, en este caso concreto,

incluso el espíritu de un programa que está inspirado en el Trabajo Social clásico.

Veamos ahora el **principio de no discriminación**. Desde muy antiguo se ha procurado atender las necesidades de las personas marginadas, bien las que estaban por la calle o bien a las que estaban en su propio domicilio. Desde la Edad Media y sobre todo desde el Renacimiento ha habido dos modos básicos para atenderlos: a) la atención domiciliaria que, dicho sea de paso, no es invento de ahora sino que tiene antigüedad de siglos, y b) la atención y recogida en los hospitales.

Ahora bien, si en siglos pasados los que estaban en la calle podían ser obligados al internamiento en contra de su voluntad, hoy eso no es posible. ¿Qué ocurre con el que, ejerciendo su derecho de libertad, sigue durmiendo en un banco? Sencillamente, que se queda sin ninguna atención de los servicios establecidos, porque seguimos todavía con el mismo esquema dual (o atención a domicilio o en el hospital, o asilo, albergue o centro de acogida para los "sin techo", como llamamos ahora). El Trabajo Social no es capaz de ofrecer nada para el que quiera seguir en la calle. Naturalmente hay varias razones, una de ellas es que no se ha hecho ningún programa para conservar o respetar vagabundos en su libertad, y esto seguramente porque es contrario a los valores de las instituciones públicas y privadas.

¿Qué pasa con el Trabajo Social, que por su esencia debería ocuparse fundamentalmente de estas personas? Al no haber creado éste ningún

programa que pueda ocuparse de esa población, contradice su propio principio de no discriminación, ocupándose de los que son más dóciles, más convencionales o más listillos... y no de los demás.

Y así pudiéramos seguir con la revisión de otros principios. Pero, resumiendo, puede decirse que quizás esto ocurre así porque la implantación de recursos se ha dejado a la iniciativa burocrático-administrativa y formalizada, olvidando la posibilidad de generar recursos por el propio Trabajo Social. Se entiende que el Trabajo Social está simplemente como mediador entre unos recursos que ya existen y algunas necesidades.

No quiero terminar sin decir que, además de ese efecto modificador del Trabajo Social por las condiciones burocráticas de su ejercicio, hay un movimiento recíproco de resistencia, por decirlo así, del propio Trabajo Social, buscándole las vueltas a la burocracia. Es decir, ingeniándose espacios de actuación no controlados por la burocracia. En resumidas cuentas muchas veces los trabajadores sociales vulneran las propias reglas de sus organizaciones para centrarse en el trabajo de caso, grupo o comunidad. Hay que entender que en el conflicto entre burocracia y Trabajo Social aquélla actúa como una apisonadora sobre éste último. Pero el Trabajo Social

busca procedimientos, artilugios y artificios para poder salvar esos inconvenientes de la burocracia. Su consideración sería materia de otro trabajo.

Referencias

- DOCUMENTACIÓN SOCIAL (1990) *Formas de Intervención en la Acción Social*, nº 81 (octubre-diciembre)
- FERNÁNDEZ, Arturo y ROZAS, Margarita (1986) *Políticas Sociales y Trabajo Social*, Buenos Aires, Humanitas
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1974) *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza
- KRUSE, Herman (1986) *Filosofía del Siglo XX y Servicio Social*, Buenos Aires, Humanitas
- NACIONES UNIDAS (1958) III Estudio Internacional sobre Formación para el Servicio Social (citado por Ezequiel Ander-Egg, *¿Qué es el Trabajo Social?*, Alicante, Unieurop, 1984
- ORDINAS MONTOJO, Teresa (1992-93) *La empresa privada en los servicios sociales*, en *CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL*, nn.4-5, 255-260
- VIVES, Juan Luis (1992) *De Subventionem pauperum* (1ª edición 1525), reeditada en Barcelona, Hacer
- VV.AA. (1984) *Trabajo Social en la Política Social del Estado*, Buenos Aires, Humanitas-Celats
- VV.AA. (1981) *Organización y Administración de Servicios Sociales*, Madrid, Marsiega
- VV.AA. (1985) *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*, Madrid, Siglo XXI
- WEBER, Max (1983) *Economía y Sociedad, México*, Fondo de Cultura Económica (1ª edición 1944) 6ª reimpresión

Encarna GUILLEN SADABA
Escuela Universitaria de Trabajo Social
Universidad Complutense de Madrid