

LOS INICIOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL TRABAJO SOCIAL

UNOS AÑOS PRODIGIOSOS, 1978-1988

MANUEL GIL PAREJO ¹

Fecha de recepción: febrero de 2010

Fecha de aceptación y versión definitiva: marzo de 2010

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo el analizar el protagonismo que tuvieron los trabajadores sociales en la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales en España. El desarrollo de este sistema como el cuarto pilar del Estado de Bienestar, supuso diseñar una red pública de atención a los ciudadanos en el ámbito más cercano a sus demandas y necesidades como es el municipio. En la vertebración de este pilar del bienestar tuvieron un protagonismo indiscutible los profesionales del Trabajo Social, que no sólo se encargaron de su puesta en marcha, sino que desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 se encargaron de su diseño, planificación y organización.

PALABRAS CLAVE: Profesionalización del Trabajo Social, Servicios Sociales, Política Social, Leyes de Servicios Sociales, Trabajadores Sociales, Organización Colegial.

The beginnings of Public Social Services System Construction from the Social Work Perspective Some prodigious years 1978-1988

ABSTRACT: This article aims to analyze the leadership that social workers had in constructing the Public Social Services System in Spain. The development of this system, as the fourth support of Welfare State, implied to design a public network of attention for citizens placed in the nearest scope to their demands and necessities, the municipality. Professionals of Social Work had a question less leadership within structuring this welfare mainstay, not only they started it but, since the approval of 1978 Spanish Constitution, they were who design it, plan it and organize it.

¹ Profesor de Trabajo Social. Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. E-mail: manuel.gil@chs.upcomillas.es

KEY WORDS: Professionalization of Social Work, Social Services, Social Policy, Social Services Acts, Social Workers, Professional Associations.

1. INTRODUCCIÓN

La actual configuración del Sistema Público de Servicios Sociales surge en la década de los años ochenta, en cuyo diseño y desarrollo han tenido un papel relevante los profesionales del Trabajo Social y, muy especialmente, sus organizaciones colegiales. El periodo de tiempo comprendido entre la aprobación de la *Constitución Española* en 1978 y la puesta en marcha del Plan Concertado de Servicios Sociales en 1988 supone para el Trabajo Social unos años prodigiosos, en cuanto que en este periodo de tiempo se ven cumplidas las tres principales reivindicaciones históricas de la profesión: los estudios universitarios de Trabajo Social (1981), los colegios profesionales (1982) y el desarrollo de un sistema público de Servicios Sociales.

Aunque la configuración del sistema público de Servicios Sociales se produce a lo largo de los años ochenta, los trabajos desarrollados en el último tercio de década de los setenta son fundamentales para analizar este proceso. En esta época, mientras las dos primeras reivindicaciones profesionales se hallaban inmersas en farragosos entramados administrativos, el colectivo profesional reorienta su centro de interés hacia la consecución de un sistema de Servicios Sociales que sirviera para mejorar la calidad y las condiciones de vida de los ciudadanos.

Con el cambio de régimen político en España, la llegada de la democracia, y el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la *Constitución* de 1978, especialmente en lo que hace referencia a los principios rectores de la política económica y social, los profesionales del Trabajo Social se encuentran en un nuevo marco normativo e ideológico muy diferente al que ya venían actuando (Estruch y Güell, 1976).

Con la *Constitución Española* como referencia, ya no se habla de beneficencia o de apostolado social, sino de trabajar en el marco de los derechos sociales. De hecho gracias a los trabajadores sociales, se consiguió eliminar el termino beneficencia de los proyecto de constitución que se estaba elaborando. En su lugar apareció el término asistencia social como competencia exclusiva de las comunidades autónomas. A pesar de este cambio, la propia denominación de asistencia social «evocaba, a la sazón, prácticas anticuadas y suscitaba emociones negativas, al menos en los medios especializados» (Casado y Guillén, 2001: p. 208), que hubieran preferido que se

utilizara el término Acción Social, e incluso el término Servicios Sociales (Rubiol y Vila, 2003).

Ciertamente la llegada de la democracia y la aprobación de la *Constitución Española* de 1978 suponen un punto importante de inflexión para la profesión del Trabajo Social, no tanto para su concepción como profesión, sino en la definición de su espacio profesional. Pero necesariamente tendrá consecuencias para ésta, especialmente, el cambio de orientación programática que adopta la organización profesional, que favorece que los intereses de la profesión se desplacen hacia la búsqueda de un espacio profesional, que en muchos casos se identifica como propio: los Servicios Sociales.

Entre las cuestiones que contribuyen al desarrollo inicial del sistema público de Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social como protagonistas básicos de su construcción, cabrían señalarse las siguientes: los trabajos de la «Escuela Catalana de Servicios Sociales», el área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, la iniciativa de la organización colegial del Trabajo Social, la influencia del PSOE y las consecuencias de su victoria electoral en 1982, la promulgación de las leyes de Servicios Sociales, el diseño del Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas en la red municipalista y los centros de servicios sociales como equipamiento básico.

2. LA ESCUELA CATALANA DE SERVICIOS SOCIALES

En 1977 se celebran en España las primeras elecciones democráticas. En Cataluña es reestablecida la Generalitat, donde fue nombrado Joseph Tarradellas como Presidente, hasta las primeras elecciones autonómicas catalanas en marzo de 1980. Ya durante la dictadura, muchos profesionales estaban militando en partidos políticos de oposición al régimen en clandestinidad. Dentro de los distintos partidos donde existía militancia de profesionales del Trabajo Social en Cataluña² es de destacar el *Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament* (PSC-R). Una vez reinstaurada la democracia, la actividad de estos profesionales se hizo más abierta en la lucha y reivindicación de los derechos sociales, especialmente en materia de bienestar social y Servicios Sociales. Al margen de su actividad profesional, su participación política iba encaminada a la unificación de criterios en materia de asuntos

² Véase la tesis doctoral de ANTONI VILA (2003: pp. 211-221), sobre las primeras propuestas de los partidos políticos en Cataluña en materia de Servicios Sociales, muchos de ellos con presencia de asistentes sociales, donde sus aportaciones se hicieron notar.

sociales, especialmente, en el desarrollo de un sistema integrado de Servicios Sociales.

El 17 de octubre de 1977, cuatro asistentes sociales, militantes del PSC-R (Montserrat Colomer, Rosa Domènech, Francesca Masgoret y Gloria Rubiol) redactan un documento sobre la futura Consejería de Asuntos Sociales³, cuya propuesta central era que «en la futura organización de la administración autonómica hacia falta reunir todas las competencias relacionadas con el área social en una única instancia administrativa, el nombre de la cual podría ser Consejería de Asuntos Sociales o Bienestar Social» (Rubíol y Vila, 2003: 59), propuesta que dos años después de hizo realidad en el Ayuntamiento de Barcelona. Este movimiento de profesionales, y su preocupación por la organización e implantación de los Servicios Sociales, es lo Demetrio Casado (1987) denominó «Escuela Catalana de Servicios Sociales», siendo la concreción de los nombres que integran esta escuela complicada, pues «es identificable en sus miembros más activos, pero es muy difícil de precisar su plantilla concreta» (Ibíd., 138). Gloria Rubíol (2004) señala que las integrantes de este grupo «nunca se autodenominó ‘escuela’ sino que simplemente se consideraba un grupo informal —sin nombre específico— que promovía un sistema integrado de servicios sociales», a pesar de esto, reconoce que «la denominación —a posteriori— de Demetrio Casado, nos hizo gracia y la hemos utilizado en ocasiones»⁴. Si concretar los miembros de esta escuela no es fácil, y tomando como base el planteamiento de Demetrio Casado (1987), si resulta más claro identificar los elementos comunes que presentaban:

- a) La mayoría tienen experiencia de Trabajo Social Comunitario.
- b) Manifiestan un fuerte compromiso con el Trabajo Social en relación a su mejoramiento científico y técnico.

³ Un resumen de su propuesta, puede verse en el artículo que GLORIA RUBIOL publicó en el *Diario Avui* (7 de junio de 1978) titulado «Reconstruir els Serveis Socials», y que firma como militante del PSC-R. Este artículo viene a recordar la propuesta que hicieron sobre la Consejería, y que fue aprobada en V Congreso del PSC-R, con motivo de la distribución de competencias que realizó la Generalitat en materia de Servicios Sociales: Gobernación, Sanidad y Asistencia Social, Educación y Cultura.

⁴ Si bien no se «autodenominó», distintos autores que han trabajado sobre el tema, siempre utilizan la denominación de Escuela Catalana de Servicios Sociales (Gaitán, 1992; Vila, 2003; Pelegrí, 2004; Rubíol y Vila, 2003). De hecho otra de las integrantes fundamentales de este grupo, Rosa Domènech, cuando en uno de sus libros realiza un resumen de la evolución histórica del Trabajo Social, y explica el período 1970-1980, señala que «la autora de estas páginas se complace en sentirse integrada en esta tendencia (Domènech, 1991: 29).

- c) La mayoría de ellas eran integrantes o colaboradoras habituales del GITS (*Grup d'Investigació i Formació Permanent en Treball Social*)⁵, donde en la última etapa de este grupo se deriva su preocupación por el desarrollo de un sistema integrado de servicios sociales, de responsabilidad pública, donde el municipio se configure ámbito territorial básico para la atención a las necesidades y problemas de los ciudadanos.
- d) La articulación en los márgenes del sistema público de Servicios Sociales, y con carácter municipalista, de la iniciativa privada.

Las principales actuaciones de este grupo, y siguiendo a una de sus integrantes, Rosa Domènech (1991), serían:

- a) Las visitas de estudios a distintos países europeos para conocer la organización de los Servicios Sociales, que sirvieron de elemento fundamental para desarrollar una organización propia de servicios sociales.
- b) La participación en la elaboración de ponencias y estudios, formulando propuestas de organización de Servicios Sociales, que posteriormente fueron asumidas por el PSOE.
- c) Colaboración y participación fundamental, desde puestos políticos o de dirección, en el desarrollo de los Servicios Sociales en Cataluña, tanto a nivel de la Generalitat, como a nivel de municipal, especialmente en la creación del Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, experiencia pionera en España.
- d) La redacción por parte del Gloria Rubiol del primer proyecto de ley de Servicios Sociales que fue presentado en el Parlamento de Cataluña, (y que posteriormente fue utilizado como documento inspirador para las leyes de ámbito autonómico).

⁵ Una de las experiencias más importantes, por su repercusión en el ámbito profesional que se desarrolla en estos años es el *Centre de Formació Permanent per a Assistents Socials* dirigido por el GITS. Ese centro de formación estaba adscrito a la división de formación permanente del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) de la Universidad Autónoma de Barcelona, desde inicio sus actividades en 1973 hasta su disolución en 1979. Este grupo tenía como objetivo «la formación y puesta al día de los asistentes sociales del Estado Español» (Domènech, 1991: 29), promoviendo la actualización de los conocimientos de los profesionales del Trabajo Social por medio de cursos y seminarios de especialización, tratando de fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo del Trabajo Social desde una perspectiva interdisciplinar (Equipo RTS, 1975). Aunque su misión básicamente estaba centrada en la profesión, «no cabe duda que las actividades que desarrollaron y su enfoque tendrán un conexión evidente con lo que acontecería con los Servicios Sociales» (Pelegrí, 2004: 45), a finales de los años setenta y en la primera parte de los años ochenta.

Estando su labor más centrada en Cataluña, no cabe la menor duda que esta Escuela ha tenido un protagonismo fundamental para la introducción, difusión y organización de los Servicios Sociales en España, pues «van a realizar aportaciones teóricas y prácticas decisivas para la constitución de los actuales Servicios Sociales» (Vila, 2003: 14).

3. EL ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Posiblemente, el ejemplo más claro de esa implicación de los profesionales del Trabajo Social en los inicios de la construcción del sistema de Servicios Sociales, desde el ámbito de la gestión pública de carácter municipalista, fue el Ayuntamiento de Barcelona. En este desarrollo de los Servicios Sociales a nivel municipal, se pretendió realizar una convergencia entre el Trabajo Social y los Servicios Sociales. De hecho Rosa Domènech cuando explica el trabajo realizado en el periodo de 1979 a 1982, siendo eminentemente de planificación y de gestión de servicios, define esta actividad como «una experiencia de planificación en Servicios Sociales y Trabajo Social» (1991: 107). Ciertamente la incorporación de trabajadores sociales a puestos de dirección y gestión hace que sus planteamientos y formación de base influyan en la organización de los Servicios Sociales ⁶.

En 1979 se celebran las primeras elecciones municipales de la democracia. En la ciudad de Barcelona sale elegido Alcalde Narcís Serra, del PSC-PSOE. Como regidora del Área de Servicios Sociales nombra a Francesca Masgoret, que a su vez propone a Rosa Domènech como coordinadora de Servicios Sociales, y a Montserrat Colomer al frente de la secretaría técnica. Con estos nombramientos, los puestos claves del organigrama del área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona se encuentran controlados por asistentes sociales, todas ellas miembros de la denominada «Escuela Catalana de Servicios Sociales», antiguas integrantes del GITS y miembros del PSC-PSOE (y además todas procedentes del ex PSC-R) ⁷. El desarrollo de

⁶ Esta incorporación de profesionales a puestos directivos, no se dio sólo en Barcelona, también se produjo en otros municipios de Cataluña. En relación a este punto puede verse el trabajo de RUBIOL y VILA (2003) sobre el desarrollo de los Servicios Sociales en Cataluña.

⁷ En este organigrama falta Gloria Rubiol que en esos momentos se encontraba en Estados Unidos, pero que a partir de octubre de 1980 hasta finales de 1983, se incorporará como técnico del Área de Servicios Sociales en el Ayuntamiento de Barcelona, desempeñando funciones de planificación de centros de servicios sociales, supervisión de equipos, y realizando la puesta en marcha del servicio de acogimiento familiar.

esta concejalía va a significar la puesta en práctica de un modelo integrado de Servicios Sociales, ya propuesto anteriormente por estas personas en el PSC-R, donde se configura un área administrativa única en el ámbito municipal, dotada de competencias y presupuesto propio (Rubiol y Vila, 2003: 96; RUBIOL, 2004: 7). Además, va a suponer un esfuerzo de ofrecer una imagen alejada de la acción puramente benéfica y paternalista que tenían algunas instituciones municipales (Colomer, 2006). Para tal fin, los objetivos que se marcaron para el desarrollo de esta Área y para alejarse de los lastres ideológicos tradicionales de los Servicios Sociales fueron, a nivel general, los siguientes (Domènech, 1991; Colomer, 2006):

- Poner en práctica la alternativa socialista catalana diseñada teóricamente, para dar un nuevo enfoque a los Servicios Sociales municipales.
- Intentar superar la etapa de beneficencia, reconvirtiendo y actualizando las instituciones municipales que existían antes del 1 de junio de 1979, dotándolos de personal técnico adecuado.
- Dar prioridad a una atención primaria descentralizada, especialmente con el desarrollo de los Centros de Servicios Sociales.
- Intentar dar a los Servicios Sociales un enfoque de inspiración europea.

Esta nueva concepción de los Servicios Sociales se encuentra influenciada por el origen profesional de sus gestores. Siendo un ámbito de trabajo de nivel macrosocial, la concepción del diseño y su puesta en práctica responde a ese universo microsociales al que pertenece el Trabajo Social, especialmente por la importancia que se le concede a la relación interpersonal en los procesos de ayuda (Gaitán, 1991). No sólo incorporan esta visión microsociales, sino que aportan a la dinámica de trabajo elementos característicos del Trabajo Social como eran la supervisión de los profesionales, la potenciación de la ayuda a domicilio, no sólo como elemento prestacional sino también relacional, y la formación permanente de los profesionales. Desde esta concepción, se le dio prioridad a la intervención comunitaria, especialmente desde los centros de Servicios Sociales de los barrios, como elemento generador y aglutinador de la participación vecinal en el análisis y resolución de sus problemas.

4. SERVICIOS SOCIALES PARA TODOS

Dentro de los distintos elementos que se confluyen en esta época para el desarrollo de los Servicios Sociales, es el posicionamiento activo que adopta la organización colegial en el desarrollo de este sistema de profesión. Si anteriormente las demandas profesionales estaban centradas en consolidar a la profesión del Trabajo Social en el seno de la sociedad española (Gil Pa-

rejo, 2004a) ahora tocaba desarrollar una política de bienestar social consecuente con los derechos y libertades aprobadas en la *Constitución Española*, que se concretara en un sistema público de protección social, similar a la sanidad o a la educación, donde el diseño de la organización sea lo más descentralizada posible y cercana a los problemas de los ciudadanos.

El antecedente inmediato de este posicionamiento, lo tenemos en las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales, más conocidas como «Jornadas de Pamplona», ya que se celebraron en esta ciudad en 1977. En este encuentro, se señaló la necesidad de desarrollar una política de bienestar social que garantizara los derechos sociales de todos ciudadanos, siendo necesario el desarrollo de un sistema de público de Servicios Sociales (FE-DAAS, 1977a). La consecuencia inmediata de los debates allí desarrollados fue la publicación por parte de la organización colegial del libro *Introducción al bienestar social* de Patrocinio Las Heras y Elvira Cortajarena en 1979. Mas allá de las distintas cuestiones que plantea el libro (vid. Gil Parejo, 2004b), no cabe duda que el contenido del libro gira en torno a la política de acción social que establece la Constitución, centrando su atención en el principio de descentralización, señalando a los municipios y a la acción social que desarrollan como elemento fundamental para la consecución del bienestar social de los ciudadanos. Además, y en esta misma línea, plantean un modelo organizativo y operativo para el desarrollo del bienestar social municipal. Para una de las autoras, Patrocinio Las Heras (2000: 48-51), las aportaciones más significativas del texto en materia de política social y de Servicios Sociales es la valoración de la relación necesidades sociales/recursos sociales, como el campo donde se objetiva la acción social y que exige la intervención profesional del Trabajo Social superadora del voluntarismo y paternalismo histórico, y la conceptualización del Bienestar Social como sistema global de acción social que responde al conjunto de aspiraciones sociales de los pueblos (y en su seno de los individuos, grupos y comunidades), en relación a condiciones de vida y de convivencia. Por este motivo, se considera necesario reconvertir las instituciones y recursos de la Beneficencia Pública y la Asistencia Social para crear un sistema público integrado de Servicios Sociales. De aquí que se desarrolle un análisis de la acción social en los municipios y modelo operativo para una política de Bienestar Social y de Servicios Sociales Municipales. De esta forma, los Servicios Sociales se constituyen en el marco operativo propio de los asistentes sociales⁸. En palabras de Patrocinio Las Heras, «hay que reconocer que el libro, llamado en la profesión “Libro de las casitas” por su portada, tuvo una influencia real,

⁸ Para analizar la definición del perfil profesional de los asistentes sociales que se establece en «Libro de las casitas», véase LAS HERAS y CORTAJARENA (1979: 184-185).

no sólo para la formación de los/as Trabajadores Sociales, sino también para políticos, funcionarios y profesionales que a lo largo de la década de los 80 tomaron este texto como referencia para la puesta en marcha de Servicios Sociales en España y especialmente en los municipios» (2000: 51).

Sobre la base de las «Jornadas de Pamplona» en 1977, con las actuaciones de la Escuela Catalana de Servicios Sociales, y con la publicación del libro de las casitas, era lógico que el congreso estatal de asistentes sociales que se tenía que organizar estuviera centrado en los Servicios Sociales. En julio de 1980 en Valladolid, se celebra el IV Congreso Estatal de Trabajo Social, que cada cuatro años reúne a todos los profesionales para estudiar y debatir los distintos temas que son su objeto de interés y preocupación. Con el eslogan de *Servicios Sociales para todos*, se pretendía que este lema contuviera la reivindicación de la necesidad de unos Servicios Sociales para todos los ciudadanos, dando cobertura a determinadas necesidades sociales que por su distinta naturaleza, no podía corresponder su atención a los otros sistemas de protección social existentes. Sin entrar en desarrollo del congreso⁹, en el manifiesto final del Congreso (FEDAAS, 1980) se señala que:

- Se considera anticonstitucional la actual política de Servicios Sociales por estar basada todavía en la práctica de la beneficencia y el paternalismo y financiada en gran parte al margen de los presupuestos Generales del Estado y del control de los poderes públicos.
- Asimismo, hace que los Servicios Sociales se encuentren fuertemente centralizados y a la vez dispersos en distintos Ministerios, con una clara falta de planificación y coordinación y excesiva burocratización, lo cual conlleva a una deficiente utilización de los recursos y en muchos casos, a la imposibilidad de su aplicación.

Por estos motivos, el plenario del Congreso rechaza la actual Política social y la situación de los Servicios Sociales y exige a los Poderes Públicos «unos Servicios Sociales para todos los ciudadanos», sin discriminación, proponiendo las siguientes medidas:

1. La puesta en marcha de una nueva política social fundamentada en:
 - a) El reconocimiento del ciudadano como sujeto de derechos y no como beneficiario de prestaciones y servicios de carácter graciable.
 - b) El desarrollo de un sistema de bienestar social que, orientado hacia la calidad de vida, garantice la atención global de las necesidades sociales.

⁹ En relación a este tema, puede verse GIL PAREJO (2004a) y FEDAAS (1980).

2. El desarrollo de la legislación social que se posibilita desde el marco constitucional.
3. Institucionalizar un sistema público de servicios sociales que garantice la unidad orgánica y funcional de los mismos y que se estructure de forma descentralizada desde los ayuntamientos y entes autónomos, integrando en la planificación social la iniciativa de carácter privado.

Patrocinio Las Heras señala que el manifiesto fue presentado a los Grupos Parlamentarios en el Congreso y en los Parlamentos Autonómicos, ofreciéndose la FEDAAS para el asesoramiento de los trabajos de las leyes y la reforma de los Servicios Sociales, tanto a los grupos parlamentarios como a los gobiernos Central y de Comunidades Autónomas. «Si defendimos una ley de Servicios Sociales en cada una de las comunidades autónomas, a la vez que defendíamos una Ley de Servicios Sociales en el ámbito nacional, así como la universalidad de los otros Sistemas del Bienestar Social (sanidad, educación, pensiones...) para que el nuevo Sistema Público de Servicios Sociales que se reclamaba, no fuera un cajón de sastre en la atención de las necesidades sociales que los otros sistemas excluían» (2000: 65).

5. LA VICTORIA ELECTORAL DEL PSOE: SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y EN LA CONSOLIDACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL

Las elecciones generales de octubre de 1982 supusieron un cambio de gobierno. La UCD de Leopoldo Calvo-Sotelo, perdía las elecciones, y el PSOE las gana con mayoría absoluta. Esto supone un cambio importante en la vida política, pues desde la II República, no había gobernado en España ningún partido socialista. Como señala Alfonso Guerra diez años después de esa victoria, «en 1982 la democracia no era una realidad consolidada en España; el país se encontraba sumido en una severa crisis económica (...), existían importantes déficit en las políticas sociales. (...) En 1982, España estaba muy alejada del modelo de sociedad de bienestar que se disfrutaba en la mayoría de los países europeos. A los socialistas correspondió, tras el abrumador apoyo electoral del 28 de octubre de 1982, llevar a cabo una profunda y gradual transformación de España» (1992: 13).

La victoria del PSOE, no sólo supuso un cambio en la vida política española. También fue un factor de incidió especialmente en el desarrollo del Trabajo Social, y en la puesta en marcha de la alternativa socialista en mate-

ria de Servicios Sociales, diseñada anteriormente ¹⁰. Cuando Felipe González conforma su primer gobierno, nombra Ministro de Trabajo y Seguridad a Joaquín Almunia. Entre los distintos nombramientos que se producen en la estructura del ministerio, uno de ellos tendrá especial relevancia para el Trabajo Social. Patrocino Las Heras Pinilla, en esos momentos Presidenta del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de España, es nombrada Directora General de Acción Social, cargo que ocupará durante toda la década de los ochenta.

En esta línea de ir implantando la alternativa socialista en materia de Servicios Sociales, y ya con el PSOE en el gobierno de la nación y en la mayoría de las comunidades autónomas, se celebran en Castelldefels (Barcelona), en julio de 1983, las III Jornadas Socialistas, para estudiar el tema de los Servicios Sociales Municipales, organizadas por el Grupo Federal de Servicios Sociales de la Secretaría Federal de Acción Social, en colaboración con la Secretaría de Acción Social de PSC-PSOE. El objetivo principal de este encuentro era profundizar en la importancia del municipio en el desa-

¹⁰ Muchas de las iniciativas que el PSOE adopta durante su gobierno, especialmente en lo que se denomina alternativa socialista de Servicios Sociales, tiene su base inicial en la Comisión de Servicios Sociales del PSC-PSOE, constituida en el veranos de 1978, y compuesta mayoritariamente por asistentes sociales, que tenía como objetivo básico la presentación y difusión de la alternativa socialista de Servicios Sociales. Este trabajo de reflexión sobre los Servicios Sociales, supera el ámbito autonómico de Cataluña, cuando las conclusiones de las I Jornadas Federales de Servicios Sociales que se celebran en Barcelona en abril de 1979, son asumidas un mes más tarde en el XXVIII Congreso del PSOE. La resolución sobre los servicios sociales que se adopta en aquel congreso contienen los fundamentos de este ámbito de la política social que posteriormente va a desarrollar el PSOE en el gobierno central y en los gobiernos autonómicos, siendo el eje de dicha resolución la afirmación del derecho a los servicios sociales por parte de todos los ciudadanos, tema que coincidirá con lema del Congreso que los profesionales del Trabajo Social celebraran unos meses después en Valladolid. Además, esta propuesta coincide en muchos aspectos con las que los asistentes sociales empezaron a formular en las Jornadas de Pamplona en 1977 y posteriormente fueron formuladas por la organización profesional en el libro de *Introducción al bienestar social* (Las Heras y Cortajarena, 1979), que en esos momentos se estaba difundiendo. A pesar de perder las elecciones generales de marzo de 1979, esta «decepción ante los resultados» (Méndez Lago, 2000: 69) por parte del PSOE, se vio amortiguada en las elecciones locales celebradas un mes después, por los resultados electorales, ya que «el partido administraba miles de Ayuntamientos. Había alcaldes socialistas en las principales capitales y eran socialistas los presidentes de las Diputaciones de muchas provincias» (Juliá, 1997: 541), especialmente en Cataluña. Esto supuso empezar a poner en práctica los principios básicos y organizativos de los servicios sociales a nivel municipal. A partir de aquí, las distintas jornadas socialistas que se desarrollaron hasta la victoria electoral de 1982, tuvieron como objetivo el profundizar el diseño de un sistema de Servicios Sociales, pero ya con la experiencia que les daba el gobierno en muchos municipios de España.

rollo de la política socialista en materia de Servicios Sociales que se lleva a cabo en los municipios. En la presentación de las jornadas que realizan Ciriaco de Vicente y Patrocinio Las Heras, Delegada Federal de Servicios Sociales, se señala que «debido al impacto, cada vez mayor, que los Servicios Sociales van adquiriendo en la actualidad, y principalmente los Servicios Sociales que se desarrollan desde el Ayuntamiento, entendiéndose éste como el marco operativo donde se recibe y debe satisfacer el conjunto de las necesidades sociales de los ciudadanos en cuanto a las condiciones de vida y relaciones convivencia, y reconociéndose, por tanto, al Ayuntamiento como punto neurálgico de la Política de Bienestar Social, se hacía necesario celebrar este encuentro a nivel estatal, en el que se reflexionara y profundizara en la política socialista de Servicios Sociales a desarrollar en el municipio» (PSOE, 1984: 7). Si ha esta presentación, se le une la ponencia realizada por Patrocinio Las Heras, que estos momentos, además de Delegada Federal, es la Directora General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre el sistema municipal de bienestar social (Las Heras, 1984: 9-16), las coincidencias con el planteamiento que estaba realizando la organización colegial son claras y, por tanto, asumidas por el PSOE¹¹. En este sentido, la conexión Trabajo Social, PSOE, Servicios Sociales se hace evidente, y «esta vinculación política, propiciará la difusión ideológica» (Casado y Guillén, 2002: 205) en el marco de la profesión.

Las conclusiones de estas III Jornadas fueron aprobadas por el Comité Federal del PSOE, celebrado los días 14 y 15 de enero de 1984, haciendo que éstas se conviertan en la posición oficial del PSOE respecto a los Servicios Sociales (Rubiol y Vila, 2003: 166). De entre las conclusiones aprobadas cabrían destacar, por ser ya propuestas anteriores de la organización colegial del Trabajo Social y por sus implicaciones futuras para el desarrollo del sistema público de Servicios Sociales, las siguientes (PSOE, 1984: 113-119):

- El municipio es el marco operativo donde se recibe y debe satisfacer el conjunto de las necesidades sociales en cuanto a condiciones de vida y relaciones de convivencia.
- Se reconoce al Ayuntamiento como punto neurálgico de la política de Bienestar Social.

¹¹ Sirva esta breve cita a modo de ejemplo: «El municipio constituye, según hemos venido diciendo, el marco operativo donde se recibe y se debe satisfacer el conjunto de intereses y aspiraciones ciudadanas, en cuanto a condiciones de vida y relaciones de convivencia. El Ayuntamiento (...) es, por tanto, el punto neurálgico de una política de Bienestar Social» (Las Heras y Cortajarena, 1979: 224). Como puede observarse con lo expuesto en la presentación de las jornadas, las coincidencias son nítidas.

- Las Leyes de Servicios Sociales y de Régimen Local deberán garantizar las competencias de los municipios, como marco básico de Sistema Público de Servicios Sociales.
- Se impulsará la creación de Concejalías de Servicios Sociales, y la coordinación entre todas las que actúa en marco de la política social, creando cuando se posible el Área de Bienestar Social para su coordinación.
- Desarrollar una ley básica de Servicios Sociales, a la vez que impulsar la promulgación de leyes autonómicas.
- La creación de un departamento municipal de Servicios Sociales encargado de la planificación, gestión, y administración.
- El desarrollo de programas municipales de Servicios Sociales, con la siguiente estructura:
 - Servicios Sociales Generales, en los se prestará:
 - Servicio Social de información y orientación.
 - Servicio Social de animación, promoción, y desarrollo de la comunidad.
 - Servicio Social de ayuda a domicilio.
 - Servicio Social de la prevención, marginación y reinserción social.
 - Los Servicios Sociales especializados, en función de diversos colectivos.
- El Centro de Servicios Sociales es el equipamiento básico del Servicio Social Comunitario, entendido como motor de la animación social y eje de la red de los Servicios Sociales municipales de una zona determinada.
- El impulso de la participación ciudadana, potenciando el asociacionismo, y el desarrollo de consejos sectoriales o de bienestar social donde se integren las distintas instituciones que participan en el ámbito de bienestar social

Estas jornadas socialistas de Servicios Sociales no volverán a celebrarse hasta 1987 con motivo de la preparación del Plan Concertado que se pretendía impulsar desde la Dirección General de Acción Social. Entre los motivos que existen para romper la temporalidad de estos encuentros, se encuentra que la mayoría de los participantes en estas jornadas, especialmente, los asistentes sociales, están desempeñando tareas de gobierno en los distintos niveles de la Administración Pública, tratando de impulsar en sus respectivos ámbitos los aportes de estas tres jornadas.

6. EL DESARROLLO DE LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES

La existencia de los Servicios Sociales no es algo novedoso que surge en la década de los ochenta. Anteriormente a la *Constitución Española* de 1978 ya existían este tipo de servicios (Alemán y Fernández, 2004; Alonso Seco y Gonzalo González, 1997; Casado, 1987; López-Cabanas, 1997; Martín Mateo, 1967; Vilà, 2003). Pero con la aprobación de ésta «en España se produce una reordenación del Estado de Bienestar» (Gutiérrez Resa, 2001: 91). Aunque la única mención expresa que aparece en la *Constitución* sobre los servicios sociales es en el art. 50 en relación con la personas mayores, con la democratización de las instituciones se produce «un desarrollo importantísimo de los servicios sociales, consolidándose como un sistema público y organizado de protección social dirigido a todos los ciudadanos y superador de las acciones benéficas y asistenciales del pasado» (Alemán y Barranco, 1993: 21). Este desarrollo se realiza, principalmente, al amparo del art. 148.1.20.º de la *Constitución Española*, donde se contempla la Asistencia Social, aunque como materia competencial exclusiva de las comunidades autónomas.

Una vez aprobada la *Constitución*, se inicia el proceso de aprobación de los estatutos de autonomía de las distintas nacionalidades y regiones de España. En todos ellos, se recoge esta competencia que generalmente va unida al término servicios sociales y/o bienestar, a excepción del estatuto de las Islas Baleares, que hace referencia a la beneficencia social¹². Esta aprobación de los estatutos de autonomía a lo largo de los tres primeros años de la década de los ochenta, a excepción de los de Cataluña y País Vasco que se aprobaron a finales de 1979, supone el inicio de la promulgación de las distintas leyes de Servicios Sociales autonómicas en el marco del desarrollo reglamentario de sus nuevos estatutos.

En este desarrollo normativo hay que considerar también la aprobación en 1985 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local¹³, donde se establece que el municipio tendrá competencias en la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.2.k), y que la prestación de estos servicios será obligatoria para los municipios mayores de 20.000 habitantes (art. 26.1.c). Este tema fue una de las conclusiones de las III Jornadas Socialistas sobre los Servicios Sociales Municipales, y refrendadas por el Comité Federal del PSOE en enero de 1984, donde se señalaba la necesidad de incluir en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local que

¹² Cfr. art. 10.12, de Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (*BOE*, n.º 51, de 1 de marzo de 1983).

¹³ Ley 7/1985, 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (*BOE*, n.º 80, de 3 de abril de 1985).

estaba en estudio, las competencias generales que en materia de Servicios Sociales podía asumir los municipios, estableciéndose al menos, un Centro de Servicios Sociales para aquellos municipios de más de 20.000 habitantes (PSOE, 1984: 116-118).

La aprobación de las leyes de Servicios Sociales en las distintas autonomías comenzará en 1982, con la publicación de la primera ley en el País Vasco¹⁴, seguida posteriormente de Navarra¹⁵ y Madrid¹⁶. Este proceso de promulgación de leyes autonómicas «vendría a suponer la descentralización política de los servicios sociales» (Casado y Guillén, 2002: 214), proceso que terminará diez años después con la publicación de la última ley, perteneciente a la Comunidad de Cantabria en 1992¹⁷. Es llamativo que estas leyes que se publican, tratando de desarrollar sus competencias en materia de asistencia social, no lleven este nombre, predominando fundamentalmente el término Servicios Sociales, secundariamente Acción Social, y así, «de este modo, la locución “asistencia social” fue privada de la oportunidad de seguir etiquetando la empresa de superar la Beneficencia» (Casado, 2002: 56).

El contenido y estructura de las leyes autonómicas de Servicios Sociales es muy similar en las distintas comunidades autónomas¹⁸, salvo cuestiones terminológicas (Casado y Guillén, 2002: 249), y con principios básicamente coincidentes (Aznar López, 1986: 91). Por tanto, podría afirmarse, que las líneas de trabajo establecidas en las distintas jornadas socialistas que se realizaron, básicamente desarrolladas con profesionales del Trabajo Social, se iban cumpliendo: recoger la prestación de servicios sociales para los municipios en la Ley de Régimen Local, y el desarrollo de leyes autonómicas de servicios sociales. Con este nuevo marco legislativo, Matilde Fernández señala que «la intervención social se orienta a la superación de la beneficencia y a la aplicación de los derechos constitucionales» (1992: 265), aunque este entusiasmo habría que matizarlo, especialmente en relación a las leyes de servicios sociales, pues «tales normas contienen muchas declaraciones y definiciones, pocos derechos concretos» (Casado y Guillén, 1986: 21).

¹⁴ Ley 6/1982, 20 de mayo, sobre Servicios Sociales (*BOPV*, n.º 71, de 20 de mayo de 1982).

¹⁵ Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales (*BON*, n.º 44, de 8 de abril de 1983).

¹⁶ Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales (*BOCM*, n.º 149, de 23 de abril de 1984).

¹⁷ Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social (*BOC*, n.º 113, de 5 de junio de 1992).

¹⁸ En relación a este punto, puede verse la publicación realizada por el Ministerio de Asuntos Sociales sobre las leyes de Servicios Sociales, edición a cargo de JOSÉ G. PERDOMO (1990), donde se recogen las distintas leyes publicadas hasta ese momento, donde se realiza un análisis comparativo entre ellas sus similitudes.

Dentro de las distintas propuestas socialistas establecidas en estas jornadas, faltaba un punto sin desarrollar. Se consideraba de especial importancia el desarrollar una ley marco de servicios sociales a nivel estatal. Desde la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y con el inicio de la publicación de las distintas leyes de servicios sociales autonómicas, se marcó como objetivo el formular una ley estatal de Servicios Sociales que «pretende eliminar esta amalgama de Beneficencia, Asistencia Social, y Servicios Sociales. (...) Su objeto principal es garantizar unos niveles de prestaciones básicas que permitan suplir las diferencias sociales originadas en toda situación social»¹⁹. Este objetivo es plenamente compartido en el seno de la organización colegial pues «esta ley supone un reconocimiento de unos derechos para todos los ciudadanos en materia de Servicios Sociales, unos derechos básicos financiados y garantizados por el Estado. (...) Es un sentir colectivo de esta profesión de trabajadores sociales-asistentes sociales, una meta por la que debemos seguir luchando y trabajando»²⁰.

Los intentos de desarrollo de esta ley se enmarcaban no sólo en tratar de coordinar las distintas legislaciones de servicios sociales que eran competencia del exclusiva de las comunidades autónomas, sino que la propuesta iba mucho más allá, enmarcándola dentro de la Seguridad Social, «tratando de integrar y unificar los recursos públicos asistenciales y de Servicios Sociales de la Beneficencia Pública, de la Asistencia Social, de la Seguridad Social, y en general, de la Acción Social, superando con ello la actual diversidad de regimenes de prestaciones y servicios» (Cabra de Luna, 1984: 18-19). Este interés de la Dirección General de Acción Social se concretó en marzo 1984 en la convocatoria de una reunión internacional donde se consultaron a expertos para que asesorar el Proyecto de Ley de Servicios Sociales que se pretendía sacar adelante, en el marco de la Seguridad Social, aunque esta línea de trabajo se contradice con las conclusiones de las jornadas socialistas²¹.

La elaboración los diversos borradores de la Ley Estatal de Servicios Sociales, nunca superaron este nivel (López Cabanas, 1997). Además, se plantearon diversos recursos de inconstitucionalidad, por parte de algunas comunidades autónomas, no sólo a la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico²², sino que también a distintas resoluciones de la Dirección General de Acción Social en las que se convocaban dotaciones económicas

¹⁹ «Entrevista a la Directora General de Acción Social», PATROCINIO LAS HERAS (1984), *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1: 16.

²⁰ «Entrevista a Elvira Cortajarena Iturrioz» (1984), *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 30.

²¹ Una síntesis de esta consulta internacional puede verse en Martínez, Mira-Perceval, Redero (1996).

²² BOE n.º 245, de 15 de octubre de 1983.

para la financiación de programas de acción social que iban a ser gestionados desde esa Dirección General²³ y no desde las comunidades autónomas. Con estas problemática jurídica y competencial el proyecto de una Ley Estatal en materia de Servicios Sociales quedó abandonado definitivamente, pues «el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no pudo o no consideró oportuno culminar el trámite del proyecto de ley estatal o nacional de servicios sociales en cuyo borrador trabajó intensamente su Dirección General de Acción Social» (Casado y Guillen, 2001: 249).

7. EL PLAN CONCERTADO PARA EL DESARROLLO DE PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES EN LAS CORPORACIONES LOCALES

La paralización del proyecto de ley estatal de Servicios Sociales no supuso el abandonar la idea de buscar algún tipo de instrumento o de resquicio legal para poder armonizar a nivel estatal los servicios sociales, de tal forma que constituyeran un sistema público, que estableciera unos mínimos comunes para todo el territorio Estatal. Dado que la posibilidad de una ley estatal se encontraba cerrada, desde la Dirección General de Acción Social se abrió una vía de diálogo y consenso con las comunidades autónomas para dar cumplimiento a los preceptos constitucionales, especialmente la garantía de igualdad de derechos de todos los ciudadanos con independencia del territorio donde vivan.

El mecanismo que se articuló para garantizar estos derechos fue el *Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las corporaciones locales*. El principal escollo que había que solventar eran los fundamentos jurídicos que sustentaran este plan para que no fuera objeto de impugnación por parte de las comunidades autónomas, como ocurrió en anteriores iniciativas. La base jurídica de este plan se sustentaba, principalmente, en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, aprobada en 1985, donde se establece la competencia y la obligación de los municipios en la prestación de los Servicios Sociales. No sólo se establecía las competencias municipales, sino que también en su articulado, se señala la necesidad de cooperación de las Administraciones Públicas, especialmente la Central y la Autonómica, con la Local. En concreto en su art. 57 se afirma que «la cooperación económica, técnica, y administrativa entre la Administración

²³ Véase el trabajo de ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ (1997), especialmente el apartado dedicado a la intervención del Estado en las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de Asistencia Social, concretamente el punto referido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986, de 25 de noviembre.

Local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará mediante los convenios administrativos que suscriben».

Sobre esta base jurídica, el *Plan Concertado* es un convenio-programa donde se articula la colaboración entre la Administración Estatal y la Administración Autonómica, con la finalidad de «financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permitan garantizar unas prestaciones básicas en situación de necesidad» (Ministerio de Asuntos Sociales, 1989: 17). Por tanto, la idea originaria de una ley estatal de Servicios Sociales, es reemplazada por el *Plan Concertado*, constituyéndose éste en el «instrumento de convergencia funcional» (Casado, 1994: 1.765) entre administraciones públicas para desarrollar una red de servicios sociales a nivel municipal, donde se establecen cuatro compromisos de colaboración: de gestión, económicos o de gestión, de información, y de asistencia técnica.

El *Plan Concertado* establece cuatro prestaciones básicas (Ministerio de Asuntos Sociales, 1989):

- *Información y orientación*: dirigida a individuos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, así como asesoramiento especializado sobre problemas sociales y su canalización, cuando sea necesario a los demás Servicios Sociales existentes.
- *Ayuda a domicilio*: Tiene como objetivo la prestación de una serie de atenciones a los individuos y/o familias en su domicilio, cuando se hallan en situaciones en las que no es posible la realización de sus actividades habituales, o en situaciones de conflictos psico-familiares para algunos de sus miembros.
- *Alojamiento*: Supone una alternativa para las personas que carecen de ambiente familiar adecuado.
- *Prevención e inserción social*: Son intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidos a personas y colectivos en situación de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir marginaciones sociales y, en su caso, lograr la reinserción familiar.

Además de estas cuatro prestaciones básicas, se señala también el fomento de la *solidaridad social*, «aún cuando no puede considerarse una “prestación” (ninguna administración puede garantizarlo) el fomento de la solidaridad, de la cooperación, y de la convivencia es condición para superar paternalismos y apoyar la autonomía de las personas y los grupos, contribuyendo a crear una comunidad más libre y humana» (Ibíd., 19).

Para garantizar estas prestaciones en la red de servicios sociales municipales es necesario también el desarrollo de equipamientos para que se puedan hacer efectivos los acuerdos del *Plan Concertado*. Los equipamien-

tos que serán objeto de financiación en estos acuerdos son los centros de Servicios Sociales, los centros acogida, y los alberques. De todos los equipamientos contemplados en este convenio-programa, hay uno que destaca por encima de todo como es el centro de Servicios Sociales, que se constituye en equipamiento básico y fundamental de la red pública.

Con el *Plan Concertado* se trataba de tener una estructura que sustentara el sistema público de Servicios Sociales, pero desde aunque Gutiérrez Resa señala que «de este modo se lograba, junto al sistema sanitario, educativo y de pensiones, crear por primera vez un sistema básico de prestaciones en servicios sociales» (2001: 95), la diferencia entre estos tres sistemas y el de Servicios Sociales es importante, teniendo en cuenta que estos sistemas, cuentan con una ley estatal que garantiza de forma más efectiva los derechos de los ciudadanos, que un convenio-programa como es el *Plan Concertado*. Aún así este instrumento de cooperación entre administraciones fue un respaldo muy importante para el desarrollo de la red municipal de Servicios Sociales en España, a pesar de su complejo diseño (Porras y Castellano, 2002) en el que participan las tres administraciones públicas, la iniciativa social, y el voluntariado.

8. LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN DE LA METODOLOGÍA BÁSICA DEL TRABAJO SOCIAL

Dentro del diseño del *Plan Concertado* ocupa un papel fundamental los centros de Servicios Sociales. Por este motivo, en 1987 se firma un convenio-programa entre el Consejo General de Trabajadores Sociales y la Dirección General de Acción Social para estudiar las distintas prácticas de trabajo que se estaban realizando a nivel municipal en materia de Servicios Sociales. Este estudio lo llevó a cabo Gustavo García, Director Técnico del *Plan Concertado*, que tuvo como producto final uno de los textos básicos y referencia clave de esta época, bajo el título de *Los centros de Servicios Sociales*, hasta el punto que en el prólogo realizado por Lucila Corral y Ana Díaz²⁴, definen al libro como «un documento histórico que merece toda nuestra atención y meditación y que será, de ahora en adelante, el instrumento básico de aprendizaje y trabajo a tener en cuenta por todos los que estamos implicados en estos temas» (García Herrero, 1988a: XI). Desde sus inicios, tanto el estudio

²⁴ En esos momentos, Lucila Corral era la Concejala de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Fuenlabrada, que fue uno de los municipios referentes para la elaboración del libro, y Ana Díaz era la Directora General de Planificación de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

previo, como su posterior publicación, tenían una vocación operativa, para poder facilitar el diseño de todo lo relacionado con los equipamientos comunitarios, especialmente los centros de Servicios Sociales.

En este trabajo, los centros de servicios sociales aparecen definidos como «una estructura integrada de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, a través de la cual se gestionan los diferentes programas, para hacer efectivas en un ámbito comunitario determinado, las prestaciones básicas de información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento, inserción social, así como el fomento del voluntariado y la cooperación social. Todo ello en las coordenadas propias de un nivel básico de intervención, en lo que a la Red de Servicios Sociales se refiere. Configurándose como tal en «puerta de entrada» para acceder a las atenciones que el sistema procura» (García Herrero, 1988a: 40). Esta estructura integrada de recursos tendrá dos niveles fundamentales:

- Las *unidades de Trabajo Social de zona*, que configura el nivel más básico del Centro, que actúa de manera integral sobre un espacio poblacional y territorial reducido, canalizando las relaciones entre este espacio y el centro y constituyéndose así en auténtica «puerta de entrada» a éste.
- Los *programas para la gestión de las prestaciones básicas*, que tienen por finalidad garantizar las que son específicas del Sistema Público de Servicios Sociales: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento, e inserción social, y favorecen el desarrollo de la responsabilidad social ante las necesidades.

Contemplada toda esta estructura, con sus respectivas unidades y programas, y la definición de funciones y actividades de cada una de ellas, faltaban los recursos humanos. Entre todos ellos destaca la figura del Trabajo Social. Ya en las primeras Jornadas de Servicios Sociales en el medio rural, celebradas en Daroca en 1985, se contemplaba «la figura del asistente social como la primera figura profesional —temporalmente hablando— que va iniciar la estructura básica de los Servicios Sociales en el medio rural, (...) por su carácter generalista y por su proyección y dinámica práctica, sobre la que se asienta su metodología profesional» (García Herrero, 1988b: 78-79). La documentación de estas jornadas sirvió de base para desarrollar la estructura de los centros de servicios sociales, y la idea del trabajador social como profesional básico, se trasladó al modelo propuesto por Gustavo García. Además, también se tuvo en cuenta los seminarios que se celebraron en 1984 y 1985 sobre los Centros de Servicios Sociales en relación al contenido, funciones y evaluación de estos centros, que desarrollaron en colaboración el Consejo General de Trabajadores Sociales y la Dirección General de Ac-

ción Social, donde también aparece recogido la figura del trabajador social como profesional vertebrador de los servicios sociales comunitarios ²⁵.

Este autor, consideraba que la prestación de información y orientación, debería de denominarse «prestación de Trabajo Social», porque el contenido de ella se identificaba con el de la profesión de Trabajo Social y con su metodología. Para evitar confusiones terminológicas, especialmente con la profesión, se mantuvo el nombre de la prestación, pero a la unidad que debía de hacerla efectiva se la denominó Unidad de Trabajo Social Zona, pues refleja el contenido de su función principal, y a la vez define al profesional de la misma, es decir, un trabajador social. Por tanto, podría afirmarse que el profesional de referencia en el ámbito comunitario de los Servicios Sociales son los trabajadores sociales.

Si bien son las Unidades de Trabajo Social de Zona las que se configura como la puerta de entrada de los ciudadanos al Sistema Público de Servicios Sociales, la identificación entre profesional, unidades, y prestación fue instantánea, transfiriéndose el símil de la «puerta de entrada» a los profesionales.

Esta identificación también se fundamenta en dos cuestiones más:

1. El *Plan Concertado* y su desarrollo operativo, en parte esta fundamentado en la identificación de la necesidad para definir y establecer la prestación. En buena medida, el planteamiento es similar al «binomio necesidad-recurso» (Las Heras y Cortajarena, 1979), ya establecido como objeto del Trabajo Social.
2. El proceso de intervención de las unidades de trabajo social de zona, en relación con las demandas que el centro de servicios sociales recibe (vid. García Herrero, 1988: 60), coincide con el método básico que los trabajadores sociales españoles adoptaron en los años setenta. En su adaptación como procedimiento de actuación en los servicios sociales, se le incorpora expresamente la «prescripción de recursos» y los posibles momentos de «derivación» hacia otros servicios especializados, bien fuera del centros de servicios sociales, bien hacia las unidades especializadas del propio centro.

Con esta conceptualización del Sistema Público de Servicios Sociales, y su concreción operativa en los Centros de Servicios Sociales donde la relación necesidad-prestación, suficientemente baremada, se torna en el cen-

²⁵ Una elaboración de los distintos materiales, aportaciones, y conclusiones de estos seminarios puede verse en Ordinas y Thiebaut (1988), donde además ya aparecen formuladas lo que posteriormente en el Plan Concertado se denominan prestaciones básicas, aunque en estos seminarios de 1984 y 1985 se les denomina servicios.

tro de intervención social, el Trabajo Social comienza a cambiar su planteamiento de actuación, pasando de basarse en una lógica de servicio con un fuerte contenido relacional, a lógica de gestión y de categorías que no responde a «a la comprensión del Trabajo Social como actividad cualitativa relacionada con el inicio y la dinamización de procesos y experiencias significativas personales o colectivas» (Barbero, 2002: 95). Además, como se expondrá más adelante, siendo comunitaria la concepción del centro de servicios sociales, y la intervención de los profesionales a nivel del territorio (unidades de Trabajo Social de zona), con un enfoque comunitario del trabajo, se produce una deriva de la intervención profesional hacia el «nivel de despacho», con una intervención prácticamente individualizada, gestora de recursos.

9. A MODO DE EPÍLOGO

Como se ha podido constatar a lo largo de este artículo, los trabajadores sociales tuvieron un papel fundamental en la actual configuración del sistema público de Servicios Sociales. Después de más de veinte años de su puesta en marcha es necesario replantearse algunas cuestiones del sistema de Servicios Sociales, especialmente cuando el contexto social en el que se produjo el surgimiento de este sistema ha cambiado sustancialmente. En el actual contexto de crisis económica el sistema público de Servicios Sociales, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, adquiere un papel fundamental, especialmente en su concreción más cercana a los ciudadanos como es el ámbito municipal. Es fundamental analizar el camino recorrido, ver qué se ha conseguido, cuáles han sido sus aciertos, pero también constatar las consecuencias no queridas producidas en el desarrollo y en la implantación de la red pública. Muchas de ellas no han sido producidas ni por el diseño del sistema, ni por su desarrollo, sino por la aplicación de otros tipos de criterios como pueden ser los políticos o los económicos, que han pervertido y rutinizado las ideas iniciales sobre las que se asentó el sistema: universalidad, globalidad (y no fragmentación de servicios), coordinación, enfoque comunitario, etc.

Hace treinta años el colectivo profesional de los trabajadores sociales estaba inmerso en la reivindicación de un sistema público de Servicios Sociales. Bajo el lema «Servicios Sociales para todos», se movilizó todo el colectivo profesional para que se desarrollara en España este sistema, y que garantizase a los ciudadanos unas prestaciones básicas comunes en todo el territorio español. Hoy este sistema público ya es realidad, pero actualmente es necesario reivindicar y defender el modelo público de acceso a los

sistemas de protección social, especialmente de aquéllos que constituyen los pilares del Estado de Bienestar, entre los que se encuentran los Servicios Sociales. La externalización generalizada de servicios, muchas veces convertida en una pseudo-privatización encubierta, dificulta la garantía del ejercicio real de los derechos sociales, especialmente de aquellos colectivos más vulnerables y excluidos socialmente. Este planteamiento no excluye ni es contradictorio con la participación de la iniciativa social y privada en el desarrollo del bienestar y de la protección social, pero en ningún caso debería sustituir a la acción pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, C., y FERNÁNDEZ, T. (2004), *Introducción a los Servicios Sociales*, Madrid: UNED.
- ALEMÁN, C., y BARRANCO, R. (1993), *Legislación básica de Servicios Sociales*, Madrid: Técnos.
- ALONSO SECO, J. M., y GONZALO GONZÁLEZ, B. (1997), *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*, Madrid: BOE.
- AZNAR LÓPEZ, M. (1986), «Reforma de la Seguridad Social, y legislación autonómica de Servicios Sociales: Notas para la sinfonía incompleta de la protección social», *Documentación Social*, 64, pp. 85-104.
- BARBERO, J. M. (2002), *El Trabajo Social en España*, Zaragoza: Mira Editores.
- CABRA DE LUNA, M. A. (1984), «Las Administraciones Públicas en general, y los Servicios Sociales», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 0, pp. 12-19.
- CASADO, D. (1987), *Introducción a los Servicios Sociales*, Madrid: Acebo.
- (1994): «Acción Social y los Servicios Sociales», en Miguel Juárez (dir.), *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, Madrid: FOESSA, vol. 2, pp. 1735-1880.
- CASADO, D., y GULLÉN, E. (1986), «Los Servicios Sociales en perspectiva histórica», *Documentación Social*, 64, pp. 9-21.
- (2002), *Manual de Servicios Sociales*, Madrid: CCS.
- COLOMER, M. (2006), *El Treball Social que jo he viscut. De 1939 a 1987*, Barcelona: Impuls a l'Acció Social.
- DOMÈNECH, R. (1991), *Panoràmica de los Servicios Sociales y del Trabajo Social, 1939-1988*, Barcelona: INTRESS.
- EQUIPO RTS (1975), «III Simposium de la FITS», *Revista de Treball Social*, 57: pp. 49-74.
- ESTRUCH, J., y GÜELL, A. (1976), *Sociología de una profesión: Los asistentes sociales*, Barcelona: Península.
- FEDAAS (1977a), *Material de estudio de las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales*, Pamplona del 26 al 30 de septiembre de 1977, Madrid: FEDAAS.

- FEDAAS (1977b), *Jornadas de Pamplona. Conclusiones*, conclusiones generales de las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales para su presentación a la opinión pública. Pamplona, 16 de diciembre de 1977, *ms.*
- (1980), *Por unos Servicios Sociales para todos*. Libro de ponencias del IV Congreso Estatal de Asistentes Sociales. Valladolid: FEDAAS.
- FERNÁNDEZ, M. (1992), «Las políticas sociales en la década de los ochenta. Importancia y vigencia de las políticas de bienestar social», en A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.), *La década del cambio. 10 años de gobierno socialista 1982-1992*. Madrid: Sistema, pp. 229-273.
- GAITÁN MUÑOZ, L. (1991), «El espacio profesional», en T. Zamanillo y L. Gaitán, *Para comprender el Trabajo Social*, Estella, Navarra: Verbo Divino, pp. 95-108.
- (1992), «Servicios Sociales: Reflexiones para después de una década», *Cuadernos de Trabajo Social*, 4-5, pp. 11-25.
- GARCÍA HERRERO, G. (1988a), *Los centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo*, Madrid: Siglo XXI, Consejo General de Trabajo Social.
- (1988b), «Los Servicios Sociales en el medio rural», en VV.AA., *Los Servicios Sociales en el medio rural*, Madrid: Siglo XXI, Consejo General de Trabajadores Sociales, pp. 11-106.
- GIL PAREJO, M. (2004a), *El protagonismo de la organización colegial en el desarrollo del Trabajo Social en España*, Madrid: Siglo XXI.
- (2004b), «Del asistencialismo a la profesionalización. Un análisis del Trabajo Social en España desde la literatura profesional», *Revista Miscelánea Comillas*, 62 (120), pp. 273-328.
- (2005), «El papel de la organización colegial en la formación de los trabajadores sociales», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 71, pp. 75-100.
- (2006): «Trabajo Social en España», en Manuel Gil y Henar Pizarro (dirs.), *La historia del Trabajo Social a través de su literatura*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, pp. 93-106.
- (2008), «Trabajo Social: Una profesión colegiada y comprometida con los derechos sociales», *Trabajo Social Hoy*, 55, pp. 61-70.
- GUERRA, A. (1992), «La década del cambio», en A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.), *La década del cambio. 10 años de gobierno socialista 1982-1992*, Madrid: Sistema, pp. 11-20.
- JULIÁ, S. (1997), *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid: Taurus.
- LAS HERAS PINILLA, P. (2000), «La construcción histórica de una profesión», en VV.AA., *Pasado, presente y futuro del Trabajo Social (II Foro de Trabajo Social)*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, pp. 15-82.
- LAS HERAS, P., y CORTAJARENA, E. (1979), *Introducción al bienestar social*, Madrid: FEDAAS.
- LÓPEZ CABANAS, M. (1997), *Sistema de registro en Servicios Sociales comunitarios*, Málaga: Universidad de Málaga.
- MARTÍN MATEO, R. (1967), «La asistencia social como servicio público», en *Guía de actividades públicas asistenciales*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Gobernación, pp. 13-91.

- MARTÍNEZ, M.^a A.; MIRA-PERCEVAL, M.^a T., y REDERO, H. (1996), «El sistema público de Servicios Sociales», en C. Alemán, J. Garcés, *Administración Social: Servicios de bienestar social*, Madrid: Siglo XXI, pp. 203-246.
- MÉNDEZ LAGO, M. (2000), *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1989): *Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las corporaciones locales*, Madrid: Dirección General de Acción Social.
- ORDINAS, T. y THIEBAUT, M. P. (1988): *Los Servicios Sociales comunitarios*, Madrid: Siglo XXI, Consejo General de Trabajo Social.
- PELEGRI, X. (2004): *Cultura i política en els Serveis Socials*, Barcelona: Hacer.
- PORRAS, M., y CASTELLANOS, J. L. (2002), «Los Servicios Sociales: Generales y especializados. Su importancia en las políticas de inclusión», en G. Rodríguez Cabrero y D. Sotelsek (eds.), *Apuntes de bienestar social*, Madrid: Universidad de Alcalá de Henares, pp. 193-233.
- PSOE (1984), *Servicios Sociales municipales*, Madrid: Secretaría Federal de Política Social.
- RUBIOL, G., y VILÁ, A. (2003): *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya*, Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea de Benestar Social.
- RUBIOL, G. (2004), «Los trabajadores sociales y la escuela catalana de Servicios Sociales», *VIII Taller de la AEIHM*, Universitat d'Alacant, Centre d'estudis sobre la Dona (3 de diciembre de 2004), m.s.
- VILA I MANCEBO, A. (2003), *Els Serveis Socials a Catalunya. Una visió històrica*, Tesis doctoral, Universidad de Girona.