

Rino Fasol
Alberto Zanutto

El trabajo social en Italia: el cambio necesario en los servicios sociales italianos

Resumen

Actualmente, el sistema de servicios sociales en Italia todavía es complejo e incompleto y no es sostenible política ni económicamente. Los derechos universales han dejado de ser el objetivo esencial de sus acciones. La crisis económica y las tensiones relacionadas con los problemas de seguridad e inclusión social generan incertidumbre sobre el futuro y una pérdida de identidad, dando lugar a nuevas exigencias de control social y a unas expectativas de inclusión limitadas.

Palabras clave

Áreas de investigación, Asistencia social, Gastos, Innovación social, Mercado laboral, Modelos de intervención, Profesionalidad, Servicios sociales, Trabajo social

E l treball social a Itàlia: el canvi necessari en els serveis socials italians

Actualment, el sistema de serveis socials a Itàlia encara és complex i incomplet i no és sostenible políticament ni econòmicament. Els drets universals han deixat de ser l'objectiu essencial de les seves accions. La crisi econòmica i les tensions relacionades amb els problemes de seguretat i inclusió social generen incertesa sobre el futur i una pèrdua d'identitat, donant lloc a noves exigències de control social i unes expectatives d'inclusió limitades.

Paraules clau

Àrees de recerca, Assistència social, Despeses, Innovació social, Mercat de treball, Models d'intervenció, Professionalitat, Serveis socials, Treball social

Social Work in Italy: a change in Italian social services

Still today, the Italian social services system is complex and incomplete, and no longer sustainable either politically or economically. The universality of rights is no longer the underlying objective that its actions must pursue. The economic crisis and the tensions concerning the issues of security and social inclusion generate fears about the future and a loss of identity, giving rise to new demands for social control and reduced prospects of inclusion.

Key words

Expenses, Intervention Models, Labor Market, Professionalism, Research areas, Social assistance, Social Innovation, Social Services, Social Work

Autores: Rino Fasol, Alberto Zanutto

Título: El trabajo social en Italia: el cambio necesario en los servicios sociales italianos

Referencia: Educación Social, nº. 48, p85 p100.

Dirección profesional: alberto.zanutto@soc.unitn.it

▲ Introducción

Los derechos universales han dejado de ser el objetivo esencial de sus acciones

Actualmente, el sistema de servicios sociales en Italia todavía es complejo e incompleto y no es sostenible política ni económicamente. Los derechos universales han dejado de ser el objetivo esencial de sus acciones. La crisis económica y las tensiones relacionadas con los problemas de seguridad e inclusión social generan incertidumbre sobre el futuro y una pérdida de identidad, dando lugar a nuevas exigencias de control social y a unas expectativas de inclusión limitadas.

La asistencia social en Italia: contexto en que se ha desarrollado durante el tercer milenio, entre la división y procesos inacabados

El desarrollo de sistemas de bienestar social en Italia ha tenido una historia compleja y particular. Su estructura general se diseñó, principalmente, durante los años setenta. Posteriormente, el estado del bienestar italiano continuó realizando ajustes menores que, no obstante, afianzaron el tradicional modelo burocrático italiano. Es decir, recogió todas las recomendaciones y normas reguladoras, con todos sus efectos directos e indirectos, pero sin llegar a implementar cambios ni reformas importantes en su organización (Franzoni y Anconelli 2003).

Después de promulgar la ley 328/2000, el sistema nacional de servicios sociales experimentó un breve periodo de importante expansión. A partir de entonces, el sistema político entró en una fase conservadora en que se destinarían muy pocos recursos al sector social. De hecho, en ese momento se inició un proceso de redefinición del papel del sistema nacional de bienestar con el objetivo de recuperar eficiencia en términos de sostenibilidad y subsidiariedad. En consecuencia, el sistema de bienestar asumió una importancia creciente a nivel local de tal forma que, de acuerdo con la ley 328/2000, los municipios se convertirían en los gestores principales de los servicios sociales italianos. Si tenemos en cuenta los tres sistemas de que se compone el sistema de bienestar social en Italia —educación, sanidad y servicios sociales— vemos como se han convertido, especialmente en los últimos años, en escenario de fuertes conflictos políticos. Han sufrido más recortes en los recursos y falta de consenso popular que en otros países europeos. La expansión y consolidación del sistema de bienestar italiano ha sido, de hecho, el resultado de la combinación de dos factores: por una parte, la aparición de una extensa variedad de necesidades y de un compromiso político y organizativo para atenderlas; por otra, comprender que este desarrollo haría crecer la economía a un precio razonable para el ciudadano y el sistema. De acuerdo con esto, el crecimiento de una retórica sobre iniciativa social y desgravación fiscal para empresas del tercer sector generó una multitud de actores con estructuras privadas (p.ej. cooperativas sociales y asociaciones)

y con una marcada capacidad para los negocios. Hacia finales de los años noventa, este proceso culminó con los decretos fiscales que garantizaban una consideración especial a aquellas organizaciones que llevaran a cabo acciones sociales y culturales.

El cambio de siglo agravó la insatisfacción con el sistema de bienestar debido a sus altos costes frente a una tasa de crecimiento económico siempre inferior a la media europea. La consecuencia principal fue la cobertura que los medios de comunicación hicieron sobre la ineficiencia del sistema de bienestar. A pesar de que los servicios de sanidad eran competencia de las regiones, eran constantemente el centro de atención de los medios, que denunciaban cualquier episodio de negligencia o derroche. La crisis de aquellos años, al menos según los medios, marcó el comienzo de una crisis en todo el sistema.

El signo más inmediato de esta crisis fue el énfasis retórico que recuperó poso de la familia. Aunque el Proceso de Lisboa (marzo 2000) fijó por primera vez los objetivos de *bienestar* y los servicios que cada Estado miembro debía cumplir, podemos observar que en los últimos años, al menos en Italia, se ha producido un retorno a políticas redistributivas en detrimento de políticas de desarrollo y de reforma de los servicios. Este proceso se ha visto marcado por una serie de batallas que han trasladado el tema de los derechos al centro del escenario político, con especial atención al sistema de empleo. Bajo la consigna de que las democracias europeas generan más déficit que ingresos debido a su pérdida de competitividad, hemos visto como, en los últimos años, las políticas de protección a los trabajadores han ido empeorando. En consecuencia, en Italia ha habido una tendencia general a reducir garantías en los derechos universales de los trabajadores que se incorporan al mercado laboral (jóvenes y mujeres después del periodo de maternidad) y no disponen de contratos indefinidos. Esta doble tendencia –restricción de los derechos universales y menos ayudas para los que se incorporan al mercado laboral- ha frenado bruscamente el proceso de democratización iniciado en los años sesenta y setenta, y del que los servicios sociales formaban parte. La familia como sujeto de políticas públicas ha debido hacer frente al recorte del sistema de protección social. Cada vez ha sido más necesario el trato directo con menores y la provisión de servicios sociales en el contexto de relaciones familiares cada vez más débiles y de escaso acceso al mercado laboral por parte de mujeres y jóvenes. De nuevo, la responsabilidad de buscar recursos (económicos y relacionales) destinados, sobre todo, a las generaciones más jóvenes y a las personas mayores recae sobre la familia (Fargion 2003).

De hecho, en los últimos diez años, el sistema de servicios ha visto disminuida su representación social y su legitimación hasta el punto de que actualmente sólo se encarga de ciertas funciones básicas. Sobre todo en el norte de Italia, durante al menos veinte años, los servicios se han ofrecido en el marco de un sistema específico de bienestar combinado, incluso en situaciones que requerían la máxima intervención en términos de servicios. Por este motivo, una gran parte de los servicios a la infancia son suministrados por el sector privado, mientras que se contratan ONG para atender las situaciones temporales de emergencia social (atención a inmigrantes, campamentos de



La regionalización ha agravado la inflexibilidad burocrática

poblaciones nómadas). No hay duda de que, desde este punto de vista, la progresiva regionalización del sistema de bienestar, iniciado mediante una reforma constitucional en 2001, ha acentuado las desigualdades en los derechos mínimos de bienestar a nivel local. En este proceso, las zonas ricas del norte han salido aventajadas en cantidad y calidad de los servicios, sin que estas experiencias hayan fomentado el desarrollo de las zonas más pobres del sur (Fargion 2004). La regionalización ha agravado la inflexibilidad burocrática y la falta de ayuda para el crecimiento económico en las zonas más desfavorecidas del sur de Italia.

Gastos en bienestar social: normas, relación norte/sur e innovación

Un breve análisis de los gastos y tipos de intervención del sistema de servicios sociales en Italia confirma las observaciones realizadas hasta ahora.

Area Geografica	Gastos(1)	Promedio de gastos por cápita	
	Valores absolutos	Valores porcentuales	
Noroeste	1.714.796,092	31,9	111,9
Noroeste	1.481.425,313	27,5	135,2
Centro	1.159.226,002	21,6	103,6
Sur	534.974,247	9,9	38,1
Islas	487.192,384	9,1	73,2
ITALIA	5.377.614,038	100,0	92,4

Tabla 1 Gasto de los municipios en servicios sociales por área geográfica– Año 2004 (ISTAT, 2007)

Las cifras de los gastos en servicios sociales netos, sin los costes estructurales que obviamente aumentan en proporción al gasto de las administraciones locales, señalan la diferencia entre el norte y el sur. En el norte, los recursos destinados a los servicios sociales ascienden al 58% del total, mientras que en el sur no sobrepasa el 10% (Del Boca, Rosina 2009). El aspecto más delicado de esta desigualdad en los gastos deriva de dos consideraciones. En primer lugar, es evidente que un territorio desarrollado ofrece más recursos para los servicios sociales que garantizan los derechos a la asistencia social, mientras que un territorio menos desarrollado es incapaz de proveer los mismos servicios. Dicho de otra manera, la territorialidad condiciona fuertemente las oportunidades para el desarrollo social y de alguna forma pronostica el bienestar de la población, al menos en términos de derechos. Las cifras de los gastos per cápita confirman este escenario, dado que los gastos per cápita en el norte doblan los del sur. El sistema de servicios es sustentado

por numerosos actores, y muchos de ellos actúan mediante la transferencia directa de recursos, por ejemplo a través de la subcontratación de proyectos. Esto amplía el mercado de trabajo, creando empleo y acceso a la seguridad social, un hecho beneficioso para los ciudadanos y, en especial, para las mujeres. En el sur, estos efectos positivos son menos frecuentes, y suelen depender de compensaciones políticas y relaciones directas establecidas entre ciudadanos y políticos locales o redes locales de familias influyentes.



Los gastos en servicios directamente gestionados por los municipios se destinan a familias, menores, personas mayores y discapacitados. Estas cuatro categorías representan alrededor del 80% de los recursos empleados. Para el conjunto del país esto significa más ayudas para las estructuras familiares en lugar de incidir directamente en la pobreza u otras formas de ayuda dirigidas principalmente a aquellos fuera del mercado laboral. En este aspecto, Italia carece de una estructura de subsidios para las personas con ingresos bajos. De hecho, uno de sus defectos, comparado con otros sistemas europeos, es la falta de políticas de empleo relacionadas con los servicios sociales (Trifiletti 1999). Este es uno de los factores que probablemente más afectan al crecimiento del PIB, y el motivo por el cual Italia está muy por debajo de la mediana europea tanto en periodos de expansión como de recesión. En otras palabras, en Italia se prefiere financiar la estructura estable de relaciones en lugar de la innovación social. La composición de los gastos muestra, de hecho, que se prefiere ayudar a familias y menores antes que, por ejemplo, a jóvenes que buscan incorporarse en el mercado laboral. Las cifras del paro entre jóvenes son espeluznantes. Las regiones del sur tienen unas tasas que oscilan entre el 31% en Basilicata y el 37% en Sicilia. Estos datos confirman que es precisamente la relación entre generaciones que está bloqueada, y, por lo tanto, que la sostenibilidad del sistema de servicios sociales pasa por las estructuras familiares, ya sea mediante transferencias directas de dinero (pagos de la seguridad social destinados a ayudar a niños en situaciones de precariedad, o bien por la prestación directa de servicios (p. ej. servicios de asistencia social).

Los datos referentes a los gastos en servicios muestran un escenario muy diversificado. Por ejemplo, el porcentaje de municipios que prestan servicios de educación infantil representan un 34% del total de municipios, lo cual supone alrededor del 16% del gasto total del país. Por tanto, dos tercios de los municipios italianos no prestan este servicio, lo que significa una reducción de ayudas a los hogares. Si analizamos los datos por área geográfica, vemos como la distribución de estos servicios para la infancia es mucho más desigual. En el sur y en las islas, encontramos escuelas infantiles en un 14% de los municipios, mientras que en el norte la cifra asciende al 56%. Particularmente en el norte, donde hay un mayor número de estas escuelas, la calidad del servicio es muy alta y la población generalmente se muestra satisfecha. Otro valor tangible es el valor absoluto de los costes de los servicios sociales de asistencia social profesional, asistencia a domicilio y servicios a la comunidad, que oscilan entre el 6%, 11% y 20% respectivamente (tabla 2).

Servicios sociales	Usuarios	Gastos	% sobre el total del gasto en servicios	% sobre el total del gasto de Italia	% municipios que prestan los servicios
Asistencia social profesional		303.656,051	100,0	5,6	
Familia y menores	711.929	121.075,802	39,9	2,3	76
Personas mayores	522.946	76.849,111	25,3	1,4	65
Asistencia a domicilio		569.256,513	100,0	10,6	
Personas mayores	456.924	397.556,737	69,8	7,4	88
Discapacitados	38.135	115.882,492	20,4	2,2	69
Escuelas infantiles	146.152	850.630,482	100,0	15,8	34
Servicios a la comunidad		1.091.894,245	100,0	20,3	
Familia y menores	32.417	343.259,783	31,4	6,4	62
Personas mayores	87.946	479.722,459	43,9	8,9	62
Total de servicios seleccionados	2.815.437.291			52,4	
Total a Italia		5.377.614,038		100,00	

Tabla 2 Principales servicios sociales prestados por municipios (ISTAT, 2007)

Esta situación señala que las medidas regionalizadas implantadas a mediados de los años noventa son inapropiadas. El territorio nacional es muy heterogéneo, principalmente en lo que concierne a los requisitos mínimos. Las leyes que otorgan poder a las regiones, provincias y municipios, así como las reformas implementadas con la ley 328/2000 y la reforma del capítulo V de la Constitución, no han aportado cambios significativos. Han permitido el desarrollo y la organización del sistema en el norte y han originado crecientes desigualdades con el sistema de servicios en el sur. De la misma manera, la política fiscal que asigna 5 de cada 1.000 euros del impuesto sobre la renta a las ONG, incrementará la diferencia de oportunidades entre norte y sur a largo plazo. El norte, con una economía más desarrollada, aporta muchos más recursos a organismos sociales que el sur. Además, la presencia de un mayor espacio (incluso político) para servicios subcontratados y subvencionados ha reducido la importancia que tenía el sistema de servicios sociales como motor de innovación dentro de la cultura de servicios del país. En este marco, el papel del Estado es cada vez más de regulador y organizador. Esta situación también asegura la estabilidad de perfiles de profesionales en el sector público. De hecho, es precisamente en el sector privado (asociaciones, fundaciones, cooperativas, consorcios, etc.) donde más se invierte en innovación relacionada con la oferta de servicios, su organización y técnicas empleadas.

El de un sistema complejo y sustancialmente estático

Servicios que se solapan y fronteras administrativas imprecisas hacen que la oferta de servicios sea compleja y no siempre adecuada a las necesidades. La red de contactos y las negociaciones son siempre necesarias para ambos destinatarios y en cada demarcación administrativa.

El escenario que se dibuja es, por lo tanto, el de un sistema complejo y sustancialmente estático. ¿Cuál es el papel de los servicios sociales, sus métodos y profesionales en este contexto?

Métodos, enfoques teóricos y áreas de investigación

A escala operativa, los servicios sociales italianos adoptan múltiples enfoques. Estos han ido aumentando con el tiempo al entrecruzarse con los diferentes métodos organizativos que han ido surgiendo en los servicios y las agencias del tercer sector. Podemos distinguir cuatro culturas organizativas principales que continúan entrelazando sus rutinas diarias y sistemas de planificación.



La cultura de la asistencia social que históricamente caracterizó los inicios de los servicios sociales todavía es sólida y ha ido siempre acompañada de una cultura burocrática. Esta última fue sustentada y potenciada con el desarrollo y acceso universal a los servicios a partir de los años setenta. Después de este periodo, durante los años noventa, surgió la cultura tecnocrática desarrollada sobre todo en los servicios de salud. En los últimos años, ha aparecido la cultura “orientada al cliente” que prevé una interacción participativa entre el proveedor y el usuario del servicio público. Estas diferentes culturas organizativas comprenden en Italia una variedad de modelos que Annamaria Perino (2010) ha clasificado en doce tipos. Por supuesto, tienen que ver más con la retórica funcional y operativa que con un repertorio de servicios concretos. Hay que señalar que no es una experiencia consolidada y uniforme en todo el país en cuanto a la forma de actuar por parte de los servicios. Algunos modelos se caracterizan por poner énfasis en el enfoque utilizado por el profesional, otros por la importancia de la naturaleza del mismo servicio, y otros por la lógica sistémica y organizativa que conlleva la intervención.

Modelos profesionales	Naturaleza de la intervención	Lógica organizativa
Resolución de problemas	Orientada al cliente	Asistencia social
Psicosocial	Centrada en la tarea	Burocrática
Conductista	Existencial	Tecnocrática
Sistémica-relacional	Unitaria	Funcional
Reflexiva	Integrada	Familiar comunitaria
	Unitaria centrada en la tarea	Redes sociales

Tabla 3 Posible tipología de modelos de intervención propuestos por Perino (2010) y adaptada por los autores

La tipología de modelos profesionales de intervención según el enfoque utilizado comprende aquellos modelos que históricamente han estado relacionados con las numerosas funciones y puestos ocupados por trabajadores sociales. Esto requiere que los trabajadores sociales sean competentes en varios modelos. Un director de planificación, por ejemplo, seguramente sabrá gestionar mejor modelos de desarrollo comunitario o de redes sociales. Por el contrario, un asesor activará modelos típicos de intervención psicosocial. Este ejemplo evidencia el amplio espectro de modelos y funciones ejercidas por los trabajadores sociales italianos. De la misma forma, este ejemplo confirma la división y complejidad de un sector incapaz de estabilizar sus áreas funcionales de forma efectiva. De todos modos, durante los últimos

años esta situación ha evolucionado y han prevalecido algunos modelos. Se ha pasado de métodos más mecánicos a enfoques que prestan más atención al contexto y a los agentes naturales presentes en las comunidades locales. Últimamente, han surgido discursos que sostienen enfoques más ecológicos e inclusivos –propios de aquéllos que defienden la idea de la capacidad que tiene la comunidad para autogestionarse. Actualmente, el modelo sistémico-relacional es citado a menudo por los modelos familiar comunitario y de redes sociales. Son modelos defendidos por la teoría general de sistemas y por el resurgimiento ideológico –no solo funcional- del papel de la familia y de la comunidad. La piedra angular de estos modelos es la relación individuo/familia. Esto es corroborado por el hecho de que la familia es el agente socializador fundamental. La novedad de esta reaparición del papel de la familia se debe a dos fenómenos paralelos: primero, el reconocimiento de que la familia posee los recursos esenciales para evitar la vulnerabilidad social; segundo, la creencia de que la familia debería responsabilizarse más de la socialización primaria y secundaria. El trabajo social, por lo tanto, distingue otro aspecto crucial. La familia antes era considerada como un espacio cerrado en el que las relaciones, si no estaban correctamente enfocadas, causaban desigualdades e inmovilidad social. En cambio, actualmente, al menos en la retórica, la familia es considerada como un componente crucial del tejido social, y el mejor aliado del trabajador social. A la familia se le atribuye un valor positivo como instrumento fundamental para afrontar la consternación social. Es un efecto indirecto (y perverso) del fracaso del proceso de maduración de las políticas de acceso universal a los servicios sociales. De hecho, según el modelo familiar comunitario, el trabajo social se centra, sobre todo, en las relaciones sociales, consideradas el recurso más efectivo en situaciones problemáticas o de peligro. Esto es interpretado básicamente en términos de participación de la familia y otros espacios relacionales significativos cercanos al individuo. En particular, el modelo basado en las redes sociales destaca la posibilidad que tienen los servicios para *unirse* y desarrollar iniciativas de ayuda conjunta. La red social permite a los servicios sociales mejorar la problemática social dentro de la comunidad. También permite a los miembros de la comunidad (individuos y organizaciones) promover iniciativas que actúan más allá de la familia. Este modelo introduce, por lo tanto, la idea de que los agentes interventores no pueden ser solamente los servicios sino también la comunidad (Perino 2010). La retórica de este enfoque comprende los conceptos de capital social, capital relacional e intercambio de información para ayudar a las familias a prevenir situaciones de inestabilidad y vulnerabilidad (Ascoli *et al.*, 2003). El trabajo ya no se centra en la persona, sino en la red social, a la cual se informa de los recursos que puede ofrecer y se anima a actuar en términos de prevención e intervención específica. La función del trabajador social es, por consiguiente, hacer visibles los recursos existentes en la comunidad, estimular aquellos latentes, y recuperar los que se encuentran aislados. Por este motivo, estos profesionales deben trabajar tanto a nivel individual como a nivel de instituciones, grupos y organismos. Cada uno debe diseñar un plan estratégico que contemple oportunidades y alianzas que sean muy flexibles y que tengan capacidad para involucrar diferentes actores. Actualmente, de hecho, este modelo es citado a menudo en contextos no relacionados específicamente con los servicios sociales (Morgan 2006).

Hoy en día existen diferentes variantes del modelo basado en redes sociales en Italia, pero su constante expansión ha introducido un nuevo término en el glosario de los servicios sociales: la *gobernanza* de los procesos de ayuda. Este término señala la necesidad de involucrar actores locales en la planificación y evaluación de actividades. Es un tipo de intervención diferida basado en la corresponsabilidad en situaciones de consternación (conducción de grupos de interés). Este aspecto, ya contemplado en la ley 328/2000, ha tomado forma en múltiples combinaciones e interacciones entre los usuarios y los servicios sociales. A corto plazo, el modelo organizativo tiende a predominar sobre el comunitario. Estos procesos normalmente van acompañados de iniciativas investigación-acción promovidas y coordinadas por los mismos trabajadores sociales. La técnica de investigación-acción siempre produce un doble efecto. Por una parte, revela el nivel de problemática y establece los recursos necesarios para abordarlo; por otra parte, revela procesos relacionales y sociales capaces de crear espacios para la intervención, intercambio de información y ayuda adecuada para el contexto social: un valor añadido que se puede utilizar en las intervenciones actuales o futuras. De todos modos, esta dirección coordinada y ampliada también genera el problema de despreocupación por parte de los actores individuales respecto a los resultados obtenidos, alarga los procedimientos e incrementa los costos. Por este motivo, los servicios sociales todavía mantienen intacta su capacidad para intervenir profesionalmente en proyectos contra el malestar y la vulnerabilidad. El trabajador social, en especial, debe dominar una amplia gama de competencias. Quizá deba consolidar redes sociales débiles y contextos aislados o puede que deba ejercer el rol de facilitador y supervisor cuando los recursos provienen de las redes sociales, para poder responder a las necesidades.



Las “historias sociales” ciertamente sirven para innovar y apoyar los procesos de intervención. Sin embargo, los servicios sociales, alimentados por la cultura burocrática dominante en los años setenta y ochenta, deben hacer frente al problema de la escasa responsabilidad del sistema. Los sistemas de información, poco informatizados, son difíciles de compartir entre los diferentes servicios, precisamente por la naturaleza práctica de la función del trabajador social. Sin embargo, últimamente y con la intención de integrar bases de datos, ha habido varios intentos para desarrollar métodos de trabajo compartidos y enfoques institucionales. Estos intentos responden a un esfuerzo para ampliar la red de actores institucionales y organismos privados que compartan sus métodos de trabajo para gestionar situaciones de necesidad. En este nuevo contexto, poder intercambiar la información sobre la intervención y los procesos de acompañamiento es de fundamental importancia. Aún hoy hay mucha información duplicada y redundante debido a la falta de intercambio de datos entre los distintos servicios que utilizan los usuarios. Este hecho reduce la efectividad de las intervenciones, que posiblemente accedan a recursos ya utilizados por los otros actores de los servicios sociales. Otro tema es la necesidad de compartir procesos de evaluación para entender y debatir casos que “no cambian” y se pierden en la burocracia de los servicios públicos. En estos casos, el sistema pierde eficiencia, ya que el diseño de las infraestructuras o la dispersión geográfica dificulta poder compartir las historias.

Actualmente, se progresado considerablemente en la transferencia de la información. A esto hay que añadir una mayor capacidad para justificar las inversiones realizadas a través del sistema social, según los indicadores establecidos al nivel de servicios regionales. Algunas administraciones regionales, sobre todo en el norte de Italia, han establecido protocolos de archivo que como mínimo permiten a los diferentes profesionales acceder a las historias sociales de los usuarios. Estos intentos han posibilitado la creación de *archivos* sociales únicos gestionados por la administración pública a los que cualquier actor público o privado puede acceder para leer o modificar información. De esta forma, y también a nivel simbólico, cada caso se convirtió en un ciudadano real, dotado con una ciudadanía *informática* única y se facilitó la evaluación tanto metodológica como operativa. Disponer de bases compartidas de datos significa, además, poder documentarse de forma más precisa y rápida de los costes de las funciones realizadas por los diferentes servicios sociales en relación al rendimiento y los centros de coste. Aunque esta innovación es potencialmente útil y positiva, su aplicación práctica se encuentra aún en una fase experimental, ya que hay problemas con los parámetros del sistema y la integración efectiva de operaciones rutinarias. Todos los actores involucrados tienen, a pesar de todo, expectativas y actitudes muy positivas hacia este nuevo tipo de instrumento.

La profesionalidad de los trabajadores sociales

El papel del trabajador social en Italia, alrededor del cual gira todo el sistema normativo que estipulan las funciones y objetivos de los servicios sociales, está bien protegido por la ley y tiene pleno reconocimiento. De forma general, un trabajador social es concebido como un “profesional que ofrece asistencia”, cuyas funciones se establecen en la ley orgánica 84 del 23 de marzo de 1993, según la cual el trabajador social “tiene autonomía técnico-profesional y criterio en cada una de las fases de la intervención para proteger, ayudar y asistir a personas, familias, grupos y comunidades en situaciones de necesidad o problemas, debe participar en actividades educativas de formación, realiza funciones de gestión, participación en la organización, planificación o dirección y coordinación de los servicios”. “La profesión del trabajador social se puede practicar de forma autónoma o como asalariado” (art 1).

Así pues, la profesionalidad del trabajador social ha aumentado considerablemente con el tiempo y, gracias a su función *reparadora* original, ha consolidado su figura en los servicios, adquiriendo un reconocido valor profesional bien representado en normas y reglamentos. Además, la formación del trabajador social, que durante los años noventa pasó de ser vocacional a universitaria, tiene ahora una estructura que acredita la importancia de la profesión en los servicios sociales. En referencia al prestigio social, los trabajadores sociales han logrado, con el tiempo, un reconocimiento social muy positivo. Actualmente, el trabajador social es requerido para todas aquellas situaciones donde sea necesario ofrecer “asistencia, apoyo, acompañamiento y ayuda a personas en un contexto relacional específico” (Perino 2010, 182).

La profesionalidad del trabajador social consiste, en primer lugar, en estimular al usuario y al contexto en el que se encuentra, propiciando el *relevo* a los servicios sociales. A pesar de la complejidad de un perfil profesional casi nuevo y de la multiplicidad de funciones, el trabajador social ha sido capaz de diseñar una variedad de enfoques metodológicos que sustituyen la orientación *reparadora* que caracterizaba la profesión en sus orígenes. Hoy en día, su trabajo se fundamenta sobre los conceptos de *dignidad* y *libertad* de las personas. Estos principios son coherentes con el origen histórico de los servicios sociales. Pero los trabajadores sociales los adaptan a los diferentes recursos disponibles, al territorio y a la madurez del contexto social en el que actúan. De hecho, junto con esta regulación *unitaria* de la dimensión profesional, existe una voluntad/obligación aparente en el contexto italiano para que el profesional desarrolle su trabajo de diferentes formas. Cuanto más organizado es el sistema, más funciones debe asumir el trabajador social. En contextos con un desarrollo organizativo bajo (frecuentes en el sur de Italia) su trabajo se limita a llevar a cabo las funciones burocráticas esenciales previstas por la ley. Entre ellas, las funciones asumidas por los municipios de asistencia a menores, adultos con dificultades, personas mayores y las funciones realizadas por el Ministerio de Justicia. Pero en el norte de Italia, las funciones del trabajador social abarcan desde funciones educativas, de acuerdo con los programas de prevención de situaciones difíciles, hasta la dirección de los servicios de bienestar social en distritos, y la planificación y dirección de servicios provisionales y regionales.



De forma más general, los servicios sociales nacionales distinguen cuatro áreas de intervención para las profesiones sociales:

- (referente a centros especializados);
- ocupacional (p. económica);
- integradora (p.ej. socialización);
- sustitutiva ej. aptitud y ergonomía).

Naturalmente, el trabajador social no es la única figura profesional reconocida hoy en día por la ley italiana. También se consideran profesiones sociales las de educadores, aunque estos se incluyen dentro de las profesiones de la Seguridad Social, psicólogos y trabajadores de la Seguridad Social (OSS). De todas formas, si tenemos en cuenta las *innovaciones* en los procesos de atención a personas con necesidades y en situaciones difíciles en los organismos públicos y privados, observamos un número limitado de actores oficiales, compensado por una selección de actores funcionales y operativos que trabajan entre el sector público, el privado y el tercer sector. Esta innovación ofrece, por un lado, nuevos puestos de empleo y nuevas oportunidades de atención a los usuarios de los servicios sociales; sin embargo, por otro lado, debilita y fragmenta la representación de las profesiones sociales tradicionales y, en particular, de los trabajadores sociales. El trabajador social, de hecho, puede asumir una amplia gama de roles dentro de los servicios y, al mismo tiempo, pasar del trabajo de trato directo con las personas a un trabajo más complejo de gestión. Para la universidad, encargada de formar íntegramente a los trabajadores sociales, esta variabilidad supone un obstáculo. Los trabajadores sociales normalmente adquieren su primera experien-

También se consideran profesiones sociales las de educadores, aunque estos se incluyen dentro de las profesiones de la Seguridad Social

cia profesional en instituciones sociales, y tan pronto como pueden, pasan a formar parte del sistema de servicios sociales público mediante oposiciones e inscribiéndose en el registro profesional. Los que no consiguen entrar en el servicio público normalmente continúan en el sector privado y opositan repetidas veces. Otro ejemplo de este comportamiento es el hecho de que podemos encontrar trabajadores sociales en el sector público y el privado, pero muy pocos se deciden a desarrollar un camino profesional autónomo e independiente. Esto hace que el proceso de formación sea arriesgado, ya que parece que aquellos que se incorporan al mundo laboral sólo puedan realizar tareas burocráticas. Los dos años de formación especializada que ofrecen los cursos de máster proporcionan los conocimientos necesarios para llevar a cabo funciones de coordinación, investigación y evaluación. Durante estos dos años, de hecho, el perfeccionamiento de las funciones básicas (asistencia a las personas y a la comunidad) se complementa cada vez más con oportunidades para adquirir complejas habilidades de gestión exigidas por los organismos de servicios sociales. El problema, sin embargo, es que en una profesión caracterizada por una dimensión práctica importante, en la que la experiencia profesional se adquiere mediante la práctica directa sobre el terreno, todavía hoy existen pocas oportunidades de aprendizaje más allá de las relaciones tradicionales de asistencia y trabajo rutinario con los servicios locales. Cabe señalar, además, que existen más oportunidades en el norte, porque el escaso desarrollo en el sur de la red de servicios sociales (públicos y privados) hace que esos procesos sean difíciles de activar.

Perspectivas de futuro

La constante variación de parámetros económicos conducirá, a medio plazo, al abandono progresivo de la idea de acceso universal a los servicios

El anterior debate sobre el desarrollo actual de los servicios sociales italianos, en los diferentes organismos y profesiones, muestra numerosos cambios. El contexto histórico que dio origen y valor colectivo a los servicios sociales es muy distinto en la actualidad y es probable que todavía sufra más cambios. La constante variación de parámetros económicos conducirá, a medio plazo, al abandono progresivo de la idea de acceso universal a los servicios. En su lugar se impondrán criterios selectivos que harán prevalecer las necesidades reales (y normalmente sólo las más urgentes) sobre los derechos a recibir unos servicios mínimos. La dimensión económica seguirá determinando la restructuración y reforma de los servicios. Al mismo tiempo, la dimensión organizativa requerirá que el sistema seleccione aquellas estructuras más eficientes y que innove para reducir el peso de las prácticas rutinarias. Se trata, por tanto, de un escenario híbrido cada vez más incierto. Durante quince años, la estructura organizativa de los servicios sociales ha estado sujeta a desinversiones y recortes de recursos a pesar de la intención legislativa anterior al año 2000 para estabilizar el sistema.

Las administraciones públicas han construido, poco a poco, una estructura que ha facilitado progresivamente la externalización de las funciones públicas, dada la mayor innovación y eficiencia que es capaz de ofrecer el sector privado. Hoy en día, existen múltiples situaciones en que el sector

privado ha reemplazado el sector público. De formas diferentes y no siempre apropiadas, el sector público ha cedido a las restricciones impuestas por el sistema, generando situaciones difíciles de gestionar y no siempre positivas. Todo esto ha sucedido al otorgar a múltiples actores la función de *coproductores* de políticas sociales y codirectores de servicios. Se ha impuesto la lógica de la eficiencia económica por encima de la necesidad de responder de forma más apropiada a las necesidades heterogéneas cada vez más localizadas. (Esping-Andersen 2009).



Este fenómeno es también una consecuencia del efecto a largo plazo de dos esfuerzos frustrados. Primero, el interés por reestructurar un sistema de servicios sociales incapaz de garantizar unos niveles de calidad aceptables ni el acceso universal requerido por los derechos incluidos en la ley. Este intento se ha visto frustrado al no poder mantener las tasas de desarrollo económico a causa del crecimiento constante del PIB. La globalización y deslocalización han *financiado* la economía y desarrollado el concepto de ingresos como resultado de la producción económica, es decir, del bienestar colectivo como producto del trabajo, cada vez más fluido y más abstracto. Además, se ha contratado a personas de origen extranjero, normalmente poco cualificadas, para cubrir puestos de asistencia básica. A largo plazo, esto debilita la profesionalidad de las profesiones sociales y elimina su prestigio como facilitadores de la cohesión social y de las relaciones.

Segundo, se ha realizado un esfuerzo creciente para crear sistemas de servicios sociales locales que reflejen las especificidades locales: un tipo de *federalismo*, para usar un término muy extendido en la política fiscal, que la mayoría de políticos quieren introducir. Se trata de un tipo de asistencia social centrada más en la protección de la comunidad local y sus miembros que en los derechos y preocupación por el nivel mínimo de bienestar que el gobierno debería garantizar a sus ciudadanos. A este hecho hay que añadir una creciente tendencia a reforzar el control social. De hecho, los medios denuncian constantemente casos de decisiones tomadas por las administraciones locales que reducen la inclusión social. En las áreas de inmigración, zonas pobres y áreas geográficas bajo el control de la mafia, cada vez es más difícil encontrar personas con voluntad de promover movimientos culturales para ejecutar planes de fomento de la lectura o para hacer análisis político. Lo que mayoritariamente interesa es reducir los *altercados* y las *discordancias* o, en un sentido más amplio, lo que la gente quiere es mermar las diferencias. Esto tiene consecuencias drásticas para la libre circulación de personas y de la información, así como el acceso a los servicios. Los trabajadores sociales se ven forzados a solucionar cada vez más emergencias, y a trabajar menos en la integración de personas y grupos. Esta situación aumenta la tensión propia de las profesiones sociales, en las cuales sus profesionales deben escuchar y “hacer de guardianes”, a la vez que activar procesos de inclusión, tensión muy agravada por los problemas financieros y organizativos.

Se ven forzados a solucionar cada vez más emergencias, y a trabajar menos en la integración de personas y grupos

Un aspecto específico, sin duda sintomático de esta tensión, es la reaparición de la xenofobia y la homofobia. La población parece intimidada por las referencias constantes a la seguridad y parece también rechazar cualquier situación que haga peligrar una situación de bienestar consolidada y las identida-

des socioculturales. Entre estas últimas se encuentra la identidad de género, un tema recurrente en los medios de comunicación y una de las áreas simbólicas en las que el creciente control social está teniendo efectos muy evidentes. De hecho, agresión tras agresión y encuesta tras encuesta se evidencia la creencia popular de que no hay diferencia entre diversidad y desviación. Una población cada vez más envejecida y unas políticas de desarrollo conservadoras parecen ser los dos factores principales causantes del exagerado control social. Así pues, es necesaria una nueva era. Mientras que, por un lado, este estancamiento está presente en todos los niveles sociales y administrativos, hoy en día es posible iniciar una nueva dialéctica política en servicios sociales. Los servicios pueden utilizar su larga experiencia para interpretar y gestionar las necesidades y dificultades de la sociedad, especialmente en una etapa como la que estamos viviendo. La recesión, aparecida al final de una década sin crecimiento, está impulsando a Italia hacia un desequilibrio entre la necesidad de reformas y la reorganización de los recursos disponibles.

Un *giro político* podría restablecer el sentido y el vigor a un sector que debe replantearse sus formas de trabajo y, por consiguiente, contribuir a la innovación social. Podemos plantear tres posibilidades:

Una primera estrategia que podría renovar el sistema de servicios sociales pasa por establecer una nueva relación entre generaciones. Es inconcebible que los servicios crecieran de forma significativa (incrementando costes) para la población adulta y personas mayores y que crecieran mucho menos para los niños de 0 a 6 años, con diferencias cada vez más amplias entre el norte y el sur.

No se puede aceptar que el origen de una persona determine su futuro profesional y social, y calidad de vida de forma tan exagerada como sucede hoy

Una segunda línea de desarrollo podría ser la creación de infraestructuras integradas en los sectores social y de salud que impliquen formas de gestión coordinada capaces de aprender a partir de la evolución de las necesidades y que, además, identifiquen las situaciones que paralizan el sistema. Actualmente, el sector más dinámico de la sociedad italiana es formado por inmigrantes que crean iniciativa, inventan nuevos modelos de desarrollo, pero que, sin embargo, no tienen ni proyección mediática ni la ciudadanía italiana. Cambios en la infraestructura que incrementen la responsabilidad del sistema de servicios podrían ser particularmente útiles para estimular la reflexión, innovación y control real sobre los costes.

Una tercera área de intervención debería ser la relación entre la zona geográfica de residencia y los derechos. No se puede aceptar que el origen de una persona determine su futuro profesional y social, y calidad de vida de forma tan exagerada como sucede hoy. Esta disparidad ha ocasionado también desigualdades en la calidad organizativa y en las competencias de los servicios sociales. Ser trabajador social en el norte o en el sur de Italia comporta diferentes connotaciones, tanto a escala profesional como en la opinión pública. La armonización del sistema, intercambios y prácticas como parte de planes de estudio y formación, así como hermanar ciudades y crear consorcios con organismos del sur, podrían reproducir las innovaciones positivas que desde hace casi treinta años se están llevando a cabo en el norte. Podrían generar una fase virtuosa de colaboración entre las dos mitades del país y potenciar una innovación sustancial en los servicios sociales.

Finalmente, es necesario afirmar que urge un giro político ya que, en los últimos quince años, los partidos políticos, en la desorientación colectiva causada por el sistema político bipartidista, han renunciado a construir procesos de síntesis. Hoy en día, ya no existe consenso sobre los servicios entre los representantes políticos. Como tampoco existe consenso a escala europea para armonizar unos criterios aplicados por los servicios sociales. Es más, la división europea debilita el valor simbólico de una ciudadanía europea que podría resolver algunas incongruencias actuales en la legislación de las diferentes naciones.



Sólo una red de servicios y unos ciudadanos corresponsables, posiblemente en forma de red ciudadana europea, pueden superar la parálisis en que el sistema social se encuentra desde los años noventa. Es necesaria una nueva forma de energía para afrontar los retos de la inclusión social. Es necesario volver a hacer política.

Es necesaria una nueva forma de energía para afrontar los retos de la inclusión social. Es necesario volver a hacer política

Rino Fasol
Departamento de Sociología e Investigación Social de la
Università di Trento
Alberto Zanutto
Profesor de Sociología
Departamento de Sociología e Investigación Social de la
Università di Trento

Bibliografía

- Ascoli U.; Pavolini, E.; Ranci, C.** (2003), “La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia”, en Ascoli U., Ranci C.(a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci. Roma.
- Del Boca D.; Rosina, A.** (2009), *Famiglie sole*, Il Mulino. Bologna
- Esping-Andersen, G.** (2009), *The incomplete revolution*, Polity Press. Cambridge UK
- Fargion, V.** (2003), “Half Way through the Ford: The Italian Welfare State at the Start of the New Century” en N. Gilbert y R. Van Voorhis (eds) *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers. Rutgers, pp. 309-338.
- Fargion, V.** (2004). “From the Southern to the Northern question: territorial and social politics in Italy”, en N. McEwen and L. Moreno (eds), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, London, pp. 127-47.
- Franzoni, F.; Anconelli, M.** (2003), *La rete dei servizi alla persona*, Carocci Faber, Roma
- ISTAT (2007), *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni: Anno 2004*, Istat, Roma.
- Morgan, G.** (2006), *Images of Organizations*, Sage, New York.
- Perino, A.** (2010), *Il servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Trifiletti, R.** (1999), “Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women”, *Journal of European Social Policy*, 9 (1), pp. 49-64.

Páginas web de interés

<http://www.serviziosociale.com/>

<http://www.assistentisociali.org/>

<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro>