

Servicios sociales públicos. ¿De dónde vienen, dónde están, hacia dónde van y a dónde queremos que vayan?

Public social services: where do they come from, where are they now, where are they headed, and where do we want them to go?

Teresa García Giráldez¹

ORCID: 0000-0001-9116-821X

Luis Nogués Sáez²

ORCID: 0009-0005-9186-5695

Mercedes Muriel Saiz³

ORCID: 0000-0001-8871-9666

Recepción: 08/07/25. Revisión: 23/09/25. Aceptación: 21/10/25

Para citar: García Giráldez, Teresa; Nogués Sáez, Luis, y Muriel Saiz, Mercedes. (2025). Servicios sociales públicos. ¿De dónde vienen, dónde están, hacia dónde van y a dónde queremos que vayan? *Revista de Treball Social*, 229, 91-112. <https://doi.org/10.32061/RTS2025.229.04>

Resumen

Los servicios sociales han dejado de ser un espacio social al margen de la economía general para convertirse paulatinamente en un sector económico pujante, financiado con dinero público. En la metodología de este ensayo confluyen análisis documental, experiencia práctica, académica y profesional, de carácter crítico y con propuestas alternativas en clave de pluralidad epistemológica: reconocer las corrientes que agitan el fondo y los protagonistas que las mueven –las elites y redes de poder asociadas al actual corporativismo clientelar y, a menudo, neofilantrópico–; identificar la presencia de tres enfoques dominantes en los servicios sociales españoles –socialdemócrata, demócrata cristiano y neoliberal populista–; tomar conciencia y elaborar estrategias alternativas ante la equiparación del trabajo social con las funciones de control blando de la sociedad; la democracia y la participación precisan limitar la expansividad de las

1 Facultad de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid. matgarci@ucm.es

2 Facultad de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid. lnogues@ucm.es

3 Facultad de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid. mm.muriel@ucm.es

relaciones mercantiles, y abrir espacios para la formación de actividades de cooperación basadas en la reciprocidad. Las propuestas intentan situarse en lo que se considera un trabajo social crítico reformista.

Palabras clave: Trabajo social crítico-reformista, capitalismo corporativo-clientelar-neofilantrópico, democratización, sindicalización.

Abstract

Social services have ceased to be a social domain set apart from the broader economy, gradually becoming instead a dynamic economic sector financed through public funds. The methodology of this essay combines documentary analysis with critical reflection drawn from practical, academic and professional experience, and it advances alternative proposals grounded in epistemological pluralism. It seeks to recognise the forces at work and the main actors behind them; namely, the elites and power networks associated with today's clientelist and often neo-philanthropic corporatist model. The article identifies three dominant approaches within Spanish social services: the social-democratic, the Christian-democratic and the neoliberal-populist. It calls for awareness and the development of alternative strategies in response to the increasing alignment of social work with society's mechanisms of soft control. Democracy and participation require limits on the expansion of market relations and the creation of spaces that foster cooperative activities based on reciprocity. The proposals aim to position themselves within what may be defined as a reformist critical social work perspective.

Keywords: Reformist-critical social work, clientelist-neo-philanthropic-corporate capitalism, democratisation, trade unionism.

1. Metodología

La metodología con la que se ha elaborado este ensayo parte del análisis de algunos textos clásicos (Balibar, 2023; Casado, 1984; Huggan, 2009; Naredo, 2022) y otros documentos en los que se analizan nuestra práctica profesional, académica y de intervención social en los servicios sociales en donde nos hemos desempeñado a lo largo de nuestra vida laboral, como trabajadores medios (Consejo General del Trabajo Social, 2023b; Vicente et al., 2022). Tiene un carácter crítico, problematiza los supuestos hegemónicos para comprender de qué naturaleza son los problemas estructurales que determinan su futuro. Realiza propuestas alternativas en clave de una pluralidad epistemológica, una pluralidad de enfoques en los servicios sociales y en el trabajo social, que no elude la incorporación de elementos del materialismo marxista (interpretación económica de la historia, el valor de la producción y la reproducción social, la lucha de clases, y la revolución científico-técnica actual).

2. El presente-pasado, o de dónde vienen

Para entender de dónde vienen los servicios sociales, acudimos a Demetrio Casado (1984) cuando señalaba algunas de las limitaciones del gobierno del PSOE, cuando refería a que, en los años 80, la socialdemocracia española adoptó este punto de vista; como punto de partida marcó las lindes de un nuevo sistema de protección social y declaró el inicio del proceso de modernización de los servicios sociales. Evitar cualquier tipo de referencia explícita, en las primeras leyes de servicios sociales, al papel central de la Iglesia católica en materia de asistencia social y al papel incipiente del mercado no cambiaría la realidad de la que formaban parte y, por lo tanto, su desarrollo no sería viable sin su participación.

Las consecuencias de adoptar este punto de partida no se dejaron esperar y pronto surgieron importantes dificultades para el desarrollo de un modelo socialdemócrata de servicios sociales. La realidad es tozuda. No se dedicaron los recursos económicos ni administrativos adecuados para los objetivos planteados; la Administración se vio abocada a abrir el sistema a un mercado desregulado y a entregarse a unas organizaciones privadas, como ONCE, Cruz Roja y Cáritas, en vez de haber desarrollado músculo propio. Esta circunstancia no favoreció la realización de debates democráticos sobre el papel que debían y podían cumplir cada uno de los actores presentes en los servicios sociales: el mercado, el tercer sector y, por supuesto, el Estado. Hubo que esperar a que en las leyes de tercera generación se reconociese esta realidad.

Unos servicios sociales públicos en los que existía una gran distancia entre los principios declarativos y su reconocimiento como derechos subjetivos. La sanidad pública universal era el modelo de referencia; pero en la práctica han funcionado como un servicio pobre para pobres y que, en parte, han servido como justificación para que el resto de los sistemas de

protección social no asumiesen sus responsabilidades en relación con la pobreza y la exclusión. El nuevo “sistema” dio continuidad a las tareas benéfico-asistenciales precedentes, siguió siendo la última red que se ocupaba de forma asistencial de las necesidades de los sectores excluidos, cuando fallaban los demás sistemas de protección social; así fue emergiendo como un nuevo sector económico y, por lo tanto, como un espacio de negocio importante.

3. El presente-presente, o dónde están

Las investigaciones sobre la situación de los servicios sociales son innumerables y de gran interés; pero en este momento partimos de la investigación llevada a cabo por el Consejo General del Trabajo Social –animamos su consulta– y, en concreto, de algunos aspectos que interesa resaltar de la primera parte del IV *Informe sobre los servicios sociales en España y la profesión del trabajo social* (Vicente et al., 2022). Hacemos hincapié en la acelerada conversión de lo social en un espacio de negocio, su influencia en la mercantilización de prestaciones y servicios con sus consecuentes procesos de externalización, precarización y desprofesionalización; y la consolidación de la feminización de las profesionales de primera línea y la progresiva masculinización de la gerencia. De manera simultánea, destacamos el incremento de las funciones de control social, en especial, en los servicios sociales públicos de gestión directa; y la heterogeneidad del enfoque de los servicios sociales en los diferentes territorios nacionales, tema que abordamos más adelante.

En los últimos años, en diferentes artículos (García et al., 2014; Nogués, 2021; Nogués y Martín, 2022; Nogués y García, 2023) hemos analizado lo que parecía que estaba sucediendo en los servicios sociales. Teníamos una cierta sensación de que las insoportables circunstancias que rodean las políticas sociales en la Comunidad de Madrid, verdadero laboratorio del neoliberalismo populista, podían estar influyendo en nuestra forma de analizar los servicios sociales; factores emocionales podían estar interfiriendo en nuestros puntos de vista; un cierto monismo explicativo y una visión pesimista y simplificada de la compleja realidad.

En artículos recientes y en la tarea docente cotidiana hemos tenido la oportunidad de revisar detenidamente algunas de las posiciones mantenidas en los últimos tiempos. En la revisión, reparamos en algunas cuestiones que iban más allá de la utilización del concepto de neoliberalismo; y, al tomar distancia, fuimos conscientes de que la expresión “capitalismo neoliberal” aplicada a los servicios sociales, aunque útil, no solo no favorecía, sino que podía dificultar la comprensión de su complejidad.

Una parte del vocabulario empleado para analizar críticamente la marcha de los servicios sociales era contraproducente y podía favorecer una curiosa pasividad en las fuerzas que defienden unos servicios sociales basados en derechos. Una visión lineal, la idea de que todos los países, e incluso todas las comunidades autónomas, siguen unos pasos inexora-

bles hacia la adopción de recortes sociales, podía favorecer un pesimismo infundado. En realidad, no se da una transición general (ni mucho menos inevitable) hacia el neoliberalismo, como tampoco asistimos al avance definitivo de políticas de bienestar social. Si damos por sentado que las políticas sociales se encuentran en una senda lineal y prácticamente inevitable hacia un asistencialismo, no tendremos una reflexión adecuada sobre modos posibles de promover unos servicios sociales universales. Necesitamos para ello un análisis cuidadoso de los casos concretos y no solo de supuestos amplios sobre las “tendencias globales”.

Sirva como ejemplo de estos problemas apuntados la afirmación que hacíamos en 2023, al referirnos a la *metamorfosis* de los servicios sociales en España. Si bien tiene la virtud de poner el foco en la irrupción del capitalismo financiero en su producción, afirmábamos que la deriva neoliberal orienta los servicios sociales hacia un modelo único homogéneo, negando los demás modelos y actores de servicios sociales con orientaciones diversas. Percibimos que la caracterización de los servicios sociales como un sistema orientado por un neoliberalismo gobernado por la tiranía de los mercados no favorecía comprender la complejidad de los diferentes intereses en presencia y las contradictorias medidas adoptadas. Se estaba invisibilizando a los verdaderos protagonistas de lo que ocurre: las elites y redes de poder asociadas a la actual tiranía corporativa, clientelar y, con frecuencia, neofilantrópica.

No hay duda de que en los servicios sociales estamos asistiendo a una progresiva incorporación de grandes empresas vinculadas al sector inmobiliario y financiero, así como a fondos de inversión⁴ y a ONG que podríamos calificar –llamémoslo así– de grandes corporaciones. Su campo de actuación no se reduce a prestaciones, como ayuda a domicilio o teleasistencia, también residencias de mayores, control de la infancia, salud mental, alternativas residenciales para las personas sin hogar y progresiva digitalización y robotización del sector.

En relación con las condiciones de trabajo, no se puede entender la precarización de la provisión de servicios, la estandarización de la intervención social, la fragmentación de la intervención y la pérdida de autonomía del profesional sin tener en cuenta que resulta consustancial con el carácter de la producción de mercancías y con el objetivo principal del capital de maximizar los beneficios; sin olvidar tampoco la actual articulación entre el patriarcado y la superexplotación de la mujer, de manera especial en las funciones de cuidados.

Es, pues, importante rastrear hasta qué punto este tipo de racionalidad económica se ha convertido en la racionalidad rectora de la política social, dando así una nueva forma y orientación al Estado, pero también gobernando a los sujetos mismos y las diferentes instituciones implicadas: fundaciones, asociaciones, ONG, etc., y a los propios usuarios, a quienes

4 ACS con su sección de negocio CLECE, Grupo 5, Ballesol, Domus Vi, Orpea, Korian Copfin, QUAVITAE, CAIXA, Techo Hogar, etc.

se les convierte, en unos casos, en materia prima para la producción de mercancía y, en otros, en el consumidor final.

Los servicios sociales dejaron de ser un espacio social al margen de la economía general, un sector residual; progresivamente se han ido convirtiendo en un sector económico pujante, financiado con dinero público, con sus especificidades sí, pero atravesado, como el conjunto de la economía capitalista, por dinámicas comunes. Para comprender lo que está ocurriendo en la superficie es necesario reconocer este mar de fondo.

En estas circunstancias es necesario incorporar en nuestros análisis conceptos y categorías que nos permitan comprender las corrientes que están marcando el desarrollo de los servicios sociales. En su día optamos por la caracterización de capitalismo neoliberal, decisión que, si bien fue útil para situarnos en un campo crítico, pronto descubrimos que no nos permitía comprender los servicios sociales en toda su complejidad.

A propósito de esta cuestión, José Manuel Naredo, en su último libro (2022), se hace esta pregunta:

Presuponiendo que en el mundo impera eso que de forma genérica llamamos capitalismo, se abre la siguiente cuestión: ¿vivimos bajo un capitalismo neoliberal, gobernado por la tiranía de los mercados, o bajo un capitalismo clientelar gobernado por las élites y redes de poder asociadas a una tiranía corporativa? (p.185).

La respuesta que da⁵ nos resulta convincente para entender los procesos que permean los servicios sociales:

Más que interpretar la historia como la sucesión de modos de producción, cabría mejor hacerlo como la evolución de modos de dominación o de adquisición de riqueza que, lejos de sucederse, han venido mudando y solapándose. Lo que plantea dudas sobre si podemos definir bien la sociedad actual con un término tan simple como el de capitalismo neoliberal, cuando lo cierto es que se solapan varios modos de dominación y explotación (p. 129).

Tras habitar 40 años en las *casitas* de los servicios sociales, nos identificamos con la descripción que apuntábamos ya en un editorial de *Cuadernos de Trabajo Social* (Nogués y Cabrera, 2017) sobre lo que ocurría en los servicios sociales, que más o menos venía a decir: el poder, lejos de estar concentrado y localizado en unos pocos despachos, se extiende por todo el cuerpo social que conforman el mercado, el Estado y el tercer sector, con redes y relaciones no solo de clase, sino también clientelares, patriarcales, raciales, y de dependencia económica y disciplinaria diversa que se solapan unas con otras para mantener la consabida servidumbre voluntaria que muda y se reacomoda a los cambios.

Como resultado, nos encontramos con una pirámide de dominación en la que funciona el cálculo interesado, y las relaciones clientelares

5 Esta respuesta nos trae a la memoria un viejo artículo de Manuel Aguilar, titulado "La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales" (2010).

(y caciquiles) permean todo el cuerpo social y anidan en diferentes organizaciones: universidades públicas y privadas, colegios profesionales, tercer sector, Administración pública; relaciones laborales dependientes que comportan relaciones de poder desequilibradas, que alcanzan muy distinto grado de presión sobre las personas y coartan, en mayor o menor medida, su libertad.

Esta mirada permite superar el discurso crítico habitual que suele presentar enfrentado lo público a lo privado, como si de conjuntos-disjuntos se tratara, desdibujando la interpenetración existente entre poder económico y gestión política, así como la actual convivencia entre lo público y lo privado, entre políticos y empresarios..., o entre ONG y empresas.

Esta visión compleja de las corrientes de fondo permite entender la existencia de puntos en común en las diferentes organizaciones políticas, situadas a la izquierda y a la derecha, pero sin tener que negar las diferencias existentes entre orientaciones en la política social, pudiendo reconocer cómo inyectan un carácter diferencial a la Administración central, a las autonómicas y locales y, por supuesto, a la contradictoria Unión Europea.

En su día nos atrevimos a identificar la presencia de tres enfoques dominantes en los servicios sociales españoles: socialdemócrata, demócrata cristiano y neoliberal populista.

- Un enfoque socialdemócrata que propone unos servicios sociales públicos universales, que intenta excluir del ámbito del mercado y desmercantilizar ciertas prestaciones y servicios para dar forma a un espacio social.
- Un enfoque demócrata cristiano con una visión de convivencia armónica de clases y una cohesión social que impulsa el desarrollo económico, con un sector público que comparte su responsabilidad con la iniciativa social privada y, en menor medida, también con el mercado.
- Un enfoque de carácter neoliberal que se inclina por propuestas residualistas en el que las necesidades se mercantilizan y las prestaciones y servicios son bienes que se compran y se venden; por lo tanto, los servicios sociales se insertan en el ámbito de las relaciones económicas capitalistas. Ámbito en el que desempeñan un papel creciente la provisión privada y un Estado que propone hacerse cargo de los pobres con un planteamiento benéfico-asistencial.

Encontramos en Fernando Fantova (2023) una formalización de las dos opciones principales contrapuestas que, a su juicio, tienen hoy los servicios sociales y que, en parte, concretan los enfoques referidos:

- Retroceder para ocuparse globalmente de situaciones y problemáticas que no encajan en los marcos y modos de vida mayoritarios en la sociedad e intentar ayudar a que encajen (por ejemplo, situaciones de discapacidad en tanto en cuanto se entiende que representan o generan exclusión).

- Avanzar para ser cabalmente servicios para todas las personas (como sistema universal) proveedores y organizadores de los cuidados cotidianos y apoyos comunitarios que cualquier persona (que todas las personas) puede(n) necesitar en diferentes momentos de su vida (y responsables de las correspondientes intervenciones preventivas).

Consideramos importante detenernos en estas consideraciones de carácter estructural, porque, desde los lugares asignados socialmente, no es fácil para el trabajo social percibir las tendencias dominantes; pero es necesario reconocer su existencia y su influencia tanto en las cuestiones más coyunturales de carácter cotidiano, como en aquellas que tienen un carácter más estratégico.

Si este encuadre situacional es certero, los servicios sociales públicos se enfrentan a un reto importante: convertirse en un sistema potente con presupuestos económicos sustanciales y con sus correspondientes estructuras de gestión pública acordes con dichas escalas. De lo contrario, su función se verá reducida a dar juego al mercado y al tercer sector, y hacer de *policía blanda* con los sectores sociales sobrantes que pudiesen interrumpir los procesos económicos, sociales y culturales dominantes.

4. Hacia dónde van

Llegados a este punto, hay un aspecto vital para valorar el futuro de los sistemas de protección social, la pervivencia o no de los Estados sociales y, por lo tanto, de su forma de integración social: nos referimos a la consideración que se tenga de la actual crisis del sistema capitalista.

Hay quienes pronostican un capitalismo agónico con una amenaza ecológica como escenario inmediato de la acción social. Este diagnóstico los lleva a considerar que no se puede esperar de la acción de los Estados sociales importantes contribuciones a la transformación de las relaciones sociales, los valores, las formas de producción, los estilos de consumo, las relaciones de género o con la naturaleza. Con este diagnóstico, determinados sectores progresistas impulsan un cierto antiestatismo favorable a unos procesos comunitarios y una generación de formas de organización independientes, una movilización de los medios necesarios para la producción del bienestar y una reproducción ideal de la comunidad (Zamora, 2016).

De esta visión podría derivar el debilitamiento de las políticas de redistribución, con el riesgo de reprivatizar la responsabilidad pública y el refuerzo del paternalismo neoliberal.

Frente a esta postura hacemos nuestro el análisis de Balibar (2023):

El capitalismo contemporáneo, globalizado y financiarizado no es solo una “etapa” más en el desarrollo histórico del capitalismo o un ciclo más de acumulación y hegemonía en la historia del sistema mundial capitalista. Pero tampoco es el “fin” del capitalismo, al menos cualitativamente, en el

sentido de que se basaría en fuerzas y normas que lo hacen más o menos inmediatamente “imposible” (p. 381).

Por lo tanto, esta financiarización y globalización de la economía es un salto cualitativo, un cambio en la civilización, pero no significa el fin del capitalismo.

Las relaciones de mercado se expanden continuamente en dos direcciones diferentes: por un lado, se apoderan de nuevos territorios, borran fronteras y fusionan o mezclan poblaciones e incluyen también nuevas actividades y servicios que, o bien “mercantilizan” necesidades y deseos preexistentes, o bien crean necesidades totalmente nuevas, vinculadas al uso de tecnologías y a la adquisición de mercancías. El mercado financiero global (MFG) conlleva la extensión y la intensificación del capitalismo.

Hay que reconocer esta tendencia general, señalando los límites de esta expansión, que es a su vez crucial y difícil de identificar con precisión, ya que resulta de complicadas tendencias, o de relaciones de fuerzas que están ocultas en las propias relaciones de mercado, o en sus consecuencias. Resistencias a la globalización como: la desterritorialización, las defensas comunitarias de las identidades colectivas tradicionales, las tenacidades en el ámbito de nuestras formas de vida.

Así pues, al adentrarnos en una fenomenología del nuevo mundo globalizado y financiarizado, descubrimos que no es menos complejo que el que lo precedió, a pesar del abrumador poder de simplificación que arrastra la globalización financiera, o más bien, precisamente por su poder de arrastre.

Otra idea importante de Balibar, de cara a orientarnos sobre el futuro de los servicios sociales, es la complejidad del Estado de bienestar socialdemócrata:

Por un lado, el neoliberalismo *destruye* sistemáticamente los bienes comunes o suprime los límites de la mercantilización que el “socialismo”, el Estado de bienestar, el contrato social keynesiano (New Deal) y las políticas nacionales desarrollistas habían instituido en forma de protecciones o solidaridades institucionales con mayores o menores desigualdades y lagunas. [Pero, por otro lado,] se dan cuenta de que todavía necesitan concebir y hacer uso de algo que viene del socialismo. [...] Queda por ver hasta qué extremos se puede llegar en el recorte de los servicios sociales manteniendo los recursos fiscales. Así, la *apariencia* es una tendencia monolineal hacia el Estado Mínimo, pero la *realidad* es una situación mucho más conflictiva, en la que el capitalismo absoluto necesita hacer uso de las propias estructuras públicas y de las funciones sociales que pretende deslegitimar y socavar. Debe mantener vivo (aunque sea con hambre) lo que destruye continuamente (p. 386).

Este punto de vista, en contra de una simple lógica de sucesión en que las ideologías se reifican como etapas en la historia del capitalismo, permite concebir que, si bien el neoliberalismo ahora es dominante, el socialismo es un elemento latente o reprimido de contradicción interna (p.

386-387). El capitalismo absoluto, por lo tanto, no sería un sistema social y económico estable.

Ahora cabe plantearse: ¿cuál de los caminos predominará? Es algo que no tiene fácil respuesta; es más, no se puede responder solo España, o una comunidad autónoma. En la respuesta, una parte muy importante compartirá el camino que vaya marcando Europa. Nos sirven de ejemplo las diferentes consecuencias del enfoque basado en la austeridad tras la crisis financiera de 2008 y las muy diferentes formas de abordar la crisis provocada por la pandemia del COVID y las guerras de Ucrania y Palestina.

Asistimos a un momento de incertidumbre en el que los servicios sociales se ven afectados a corto plazo por el peso político que alcancen las diferentes fuerzas políticas –socialdemócratas, demócratas cristianas, liberales y de extrema derecha– en la formación de los gobiernos municipales, autonómicos y central y, por supuesto, por los caminos que vaya adoptando la Unión Europea ante los profundos cambios sociopolíticos. España no puede impulsar por sí sola unos servicios sociales comunitarios de carácter universal para los cuidados, no tiene autonomía política ni económica para acometer en solitario políticas sociales progresistas.

5. Hacia dónde queremos que vayan

No cabe duda de que la sociedad actual es profundamente injusta, circunstancia que nos hace desear un cambio radical, pero no debe confundirnos a las trabajadoras sociales, que nos situamos en un enfoque crítico, pensando que estamos a las puertas del colapso del sistema capitalista, tal y como señalábamos antes; en todo caso, no vemos la fuerza ni la estrategia capaces de invertir el rumbo en un futuro próximo.

Comprender el complejo entramado de relaciones y formas de producción presentes en los servicios sociales puede ayudar a desanudar el momento presente, a la hora de emprender nuevas formas de estar e intervenir.

Las autoras y los autores de este artículo han participado en la investigación tanto en su dimensión cuantitativa –el *IV Informe sobre los servicios sociales en España y la profesión del trabajo social* (Vicente et al., 2022)–, como en la cualitativa –*Aproximación a los discursos de las trabajadoras sociales: contextos, debates e ideologías* (Consejo General del Trabajo Social, 2023a)–, obras en las que se realiza una topografía del trabajo social que pretende descubrir un marco general para que cada trabajadora social reflexione sobre su posición particular y, lo que es más importante aún, comprenda las posiciones de las otras profesionales. Los diferentes mapas, debates y discursos muestran lo relativo de las posiciones sin tratar de reificarlas con objeto de evidenciar, comprender y reconocer la diversidad.

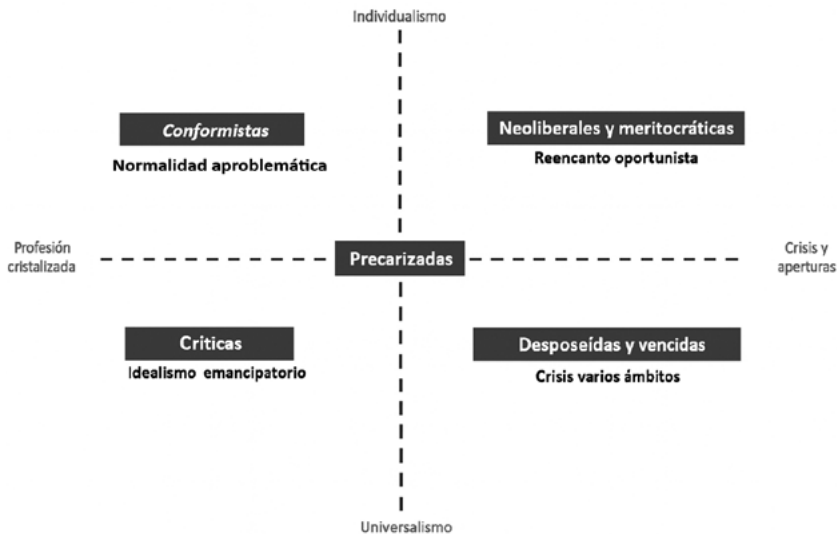
Se ha realizado una primera agrupación discursiva, relacionando el tipo de diagnóstico, expectativas y deseos sobre lo que es, o debería ser,

el trabajo social, resultando tres grupos principales: en crisis, adaptativas y utópicas.

Presentamos tres mapas que van de lo general (discursos) a lo particular (fracciones discursivas) y, de nuevo, una síntesis de esas fracciones.

La investigación en la primera figura se ha centrado en el análisis de los principales debates acerca de la relación entre el trabajo social y los servicios sociales, y se han obtenido cinco discursos o posturas principales: neoliberal-meritocráticas, desposeídas-vencidas, críticas, conformistas y precarizadas. Determinadas posiciones que pueden ser, desde el punto de vista numérico, más representativas no se piensan como tales al faltar un elemento aglutinador que permita idear un futuro para la profesión.

Figura 1. Discursos principales

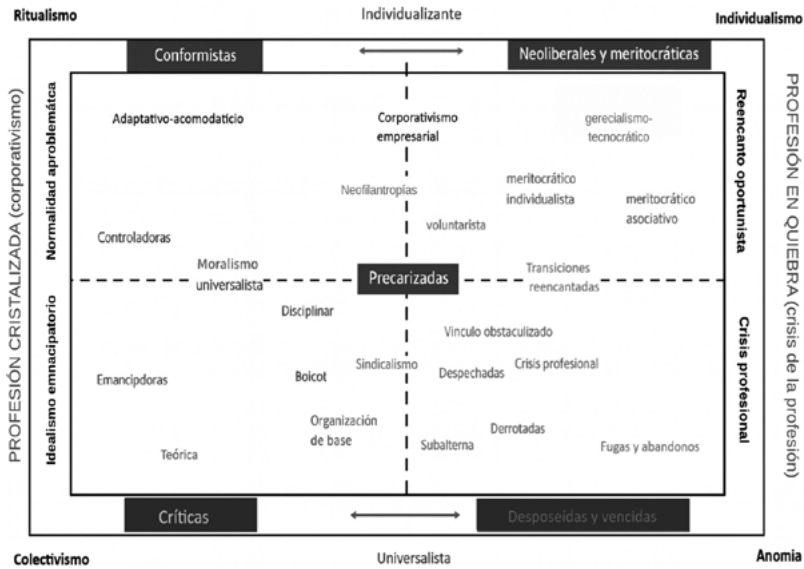


Fuente: Vicente et al. (2023), p. 113.

En la segunda figura se recogen las 22 fracciones discursivas de los cinco discursos.

Servicios sociales públicos. ¿De dónde vienen, dónde están, hacia dónde van y a dónde queremos que vayan?

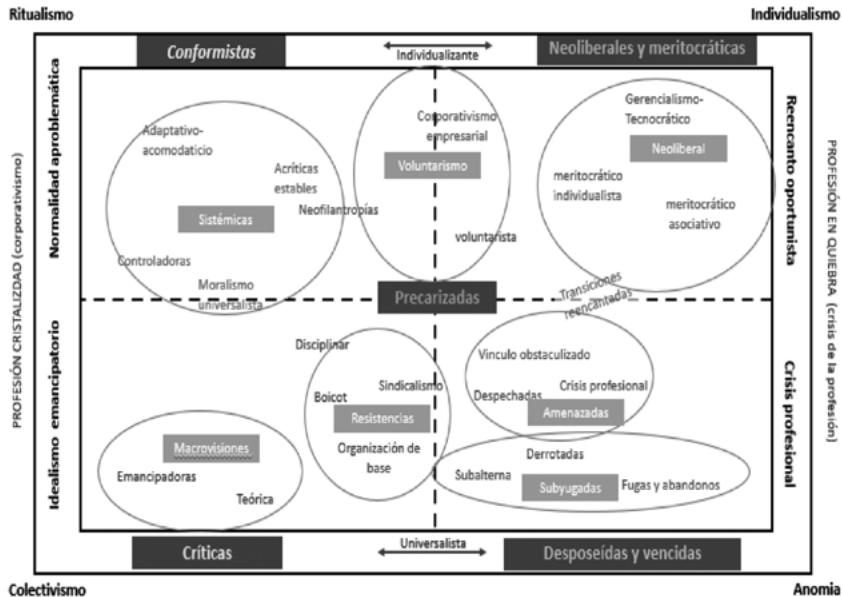
Figura 2. Fracciones discursivas



Fuente: Vicente, et al. (2023), p. 114.

En la tercera figura se incluye la síntesis entre discursos y fracciones discursivas.

Figura 3. Síntesis discursos / fracciones discursivas



Fuente: Vicente, et. al. (2023), p. 115.

Hay unos discursos más cristalizados que otros. El diagnóstico de la crisis profesional y los marcos neoliberales no agotan la diversidad de discursos sobre la profesión, y surgen aperturas en diferentes direcciones que apuntan la importancia de romper con la visión “modernizadora” del cambio social que parece conducir a una única dirección. Se pueden señalar un conjunto de problemas que explican la dificultad de construir una respuesta articulada:

- La falta de identificación del carácter ideológico de las diferentes visiones o modelos del trabajo social.
- La asunción de uno de los modelos como el único de los posibles (para una parte de los discursos).
- La falta de incorporación de los contextos sociales amplios en la mayoría de los diagnósticos.
- Existiendo un pilar básico ampliamente compartido, como es la defensa de lo público, no se establece un pacto de mínimos.
- La falta de articulaciones críticas que permitan construir programas (soluciones) alternativas. Y todo ello responde en última instancia a un mismo problema:
- La incapacidad de cada una de las posiciones discursivas para comprender y dialogar con el resto.

Desde esta perspectiva, es oportuno establecer el necesario debate colectivo sobre qué vamos a hacer para construir aquello en lo que nos queremos convertir, teniendo en cuenta el marco histórico común y socialmente situado.

A continuación, apuntamos algunos aspectos que podrían contribuir a impulsar un círculo virtuoso y frenar algunos de los elementos del actual círculo vicioso presente en los servicios sociales y en el trabajo social.

6. Propuestas

6.1. ¿Qué tipo de crecimiento económico deberían tener los servicios sociales?

El primer aspecto que queremos señalar está relacionado directamente con la necesidad de cambiar nuestros conceptos y discursos en relación con el papel del Estado, dejar de verlo como un mero *crupier*,⁶ ese mediador que *reparte juego* entre los sectores privados y lleva a cabo las tareas ingratas de control social, y reconocerlo como un actor económico crucial. La economía de los servicios sociales no crecerá por sí sola en una dirección socialmente deseable; según este punto de vista, el Estado debe ocupar un importante papel “empresarial”.

Para poder plantear con seriedad la democracia y la participación, es necesario partir de un axioma: la aplicación de un principio regulador que ponga límites a la expansividad, en su forma actual de las relaciones mercantiles, fundamentadas en la necesidad económica de la producción

de mercancías,⁷ y que abra espacios y lugares sociales para la formación de actividades de cooperación basadas en la reciprocidad del reconocimiento de los individuos concretos (la cooperación comunitaria libre). Por lo tanto, que reduzca las pretensiones monopolistas de extensión indebida y destructora del modelo monetario/mercantil.

Para ello, los gobiernos deben hacer inversiones dirigidas a fortalecer sus propias capacidades, herramientas e instituciones; la continua externalización de capacidades centrales de los ministerios involucrados en las políticas sociales, consejerías y concejalías no hace más que socavar su capacidad de responder a unas necesidades y demandas cambiantes. En último término, reduce su potencial de crear un crecimiento y un valor público intencionado a lo largo del tiempo. Peor todavía, ya que como las capacidades y pericias del sector público se han ido vaciando desde dentro, este se ha vuelto más susceptible de captura por los intereses creados.

Es necesario reintroducir la idea de propósito común en el sector público y acotar la intermediación costosa e innecesaria de la industria de consultoría externa. Depender de estas consultorías debilita e infantiliza los servicios sociales públicos.⁸ No es una cuestión de la bondad de la consultoría de que se trate, está en su modelo de negocio subyacente. Puede ocurrir, a veces, que los gobiernos contraten consultoras para cubrir vacíos en sus capacidades propias, pero, por desgracia, se ha convertido en norma otorgarles lucrativos contratos de gran alcance, incluso en áreas en las que a los funcionarios se les niega una y otra vez oportunidades para trabajar en algunas de las cuestiones más desafiantes, complejas y gratificantes.

Cuando todo se subcontrata, las agencias públicas no pueden desarrollar en su seno las habilidades y el conocimiento que se necesita para hacer frente a nuevos retos. Depender cada vez más de grandes consultoras atrofia la innovación y la capacidad estatal, debilita la rendición democrática de cuentas y dificulta discernir los efectos de las acciones políticas y corporativas.

Por ello es conveniente crear consultoras internas en el sector público, “laboratorios” de políticas y programas locales de licitación pública, en coordinación con las universidades públicas.

6.2. La democratización de los servicios sociales

Es una temática que se encuentra en muchos de los dilemas de la profesión de trabajo social y en su legitimación. Nos referimos a la ambivalencia entre el control y la transformación social; la autonomía ética y profesional de las trabajadoras sociales en sus instituciones y entidades de todo tipo; el control democrático de esas instituciones y entidades; la participación de otros actores sociales en la definición del objeto y los medios de los servicios sociales y de otras políticas sociales, etc.

La democratización pasa por la recuperación de la dignidad de las usuarias y los usuarios y, por tanto, su protagonismo en el proceso de su autonomía y desarrollo.

No olvidemos que la precarización y feminización de las profesionales que intervienen en servicios sociales son un impedimento para su participación.

La reflexión sobre los conceptos, necesidades, exclusión, vulnerabilidad, desigualdad, pobreza, brecha o comunidad, forman parte de un debate que la profesión no debe hacer sola, sino con la ciudadanía, sea usuaria o no de sus servicios y prestaciones. Solo así podrá reforzar su poder social y político y tejer alianzas que refuercen, y transformen, su papel.

Democratización también es corresponsabilidad entre administraciones y con la ciudadanía para el fortalecimiento de unos servicios sociales públicos y universales. La democracia como institución y tipo de sociedad –decía Mary Richmond– “es una forma de vida”, y su renovación y sostén son un objetivo del trabajo social.

Para facilitar la participación y el control social de las decisiones de gobierno, dar importancia al cuidado de los vínculos comunitarios y que pueda florecer la cohesión social y el disfrute de la vida es necesario diseñar marcos institucionales que pongan coto a las querencias despóticas que pueden anidar no solo en los partidos políticos, sino en las asociaciones y movimientos sociales más diversos, en especial en sus equipos directivos.

Una buena política de participación debería impulsar dos líneas generales de actuación: una, que facilite y de curso a las iniciativas emprendidas desde abajo, estableciendo instancias de participación y mecanismos que la impulsen; y la otra, que asegure que, desde las instancias de poder, no se tomarán decisiones sin consultar con la ciudadanía, y que se pondrán en marcha mecanismos de información y participación en todos los ámbitos, además de que se usarán los órganos deliberativos y de control ya existentes.

La participación no se da en el vacío, se produce en un contexto histórico concreto de incremento de la desigualdad social en el que se corre el riesgo de querer utilizar la intervención grupal y comunitaria para canalizar el descontento, para dificultar la configuración de un poder independiente, capaz de llevar a cabo una confrontación que vaya a la raíz de los problemas.

6.3. La construcción de una autonomía relativa en el ejercicio profesional

Estamos asistiendo a un profundo cambio en la percepción que los usuarios y la ciudadanía, en general, tienen de los trabajadores sociales, en especial en aquellos servicios sociales de gestión directa de personal funcionario (nos preocupa especialmente por sus efectos en la deslegitimación de los servicios sociales públicos). Imágenes del trabajo social que identificamos con Estado Unidos o Inglaterra empiezan a sernos familiares. Nos parecía que la visión que transmitía Jacques Donzelot, en su libro *La policía de las familias* (2023), o Iván Illich, en *El derecho al desempleo útil y sus enemigos profesionales* (2015), al referirse al trabajo social como profesión inhabilitante (o paralizante) no representaban la imagen del trabajo social en España. Tal vez en las zonas rurales se mantenga la percepción de la trabajadora social como una profesional cuidadora, resolutive y amable, pero tememos que en las grandes ciudades las cosas estén cambiando.⁹

Todavía estamos a tiempo de revertir esta preocupante tendencia, si bien las orientaciones que tomen las políticas sociales no están en nuestras manos si podemos desarrollar autonomía profesional relativa.

La autonomía es una categoría dinámica que se reduce o expande, dependiendo, en particular, de la cultura organizacional, de la relación con los usuarios, de la vinculación con los y las activistas comunitarias y los movimientos sociales y de la organización sindical en el lugar de trabajo, entre otros factores.

En la relación con los usuarios y los movimientos sociales, las profesionales que tienen asignada la tarea de intervención social deben empezar por reconocer que tienen una posición ambigua en relación con la institución, con el poder: *debo estar a la vez bajo su autoridad y ser independiente; tengo que interpelarlo y obedecerlo*.

Para comprender dicha ambigüedad, es preciso reconocer la subalternidad¹⁰ de los diversos profesionales que llevan a cabo una intervención social individual o colectiva, y el de la subalternidad de los propios grupos humanos con los que se lleva a cabo esa intervención social. Es importante reconocer la simultaneidad entre la subalternidad y la construcción de autonomía; develar la intención profundamente contradictoria del encargo encomendado:

La subalternidad se revierte con la emancipación de los sujetos subalternos; se revierte con la lucha por la autonomía individual, social y política;

9 A lo mejor, las numerosas deserciones de trabajadoras sociales que deciden cambiar ocupación tengan algo que ver con esto

10 Para hacer frente a estos desafíos, las profesionales deben apropiarse de una categoría teórica cuyo reconocimiento ha de preceder a otra –la de autonomía–, ambas imprescindibles y complementarias, y acuñadas por Gramsci. En este sentido, es necesario reconocer que las profesionales de la intervención colectiva, grupal o comunitaria se encuentran con unos condicionamientos epistemológicos relacionados con la subalternidad que limitan su autonomía a la hora de construir el objeto que les ocupa –leyes, orientaciones políticas, actuaciones que deben o no desarrollar– y delimita la acción profesional del trabajador y de la trabajadora social. La subalternidad es, a la vez, condición, experiencia y práctica.

se revierte con la ruptura mental e ideológica de la dependencia y de la sumisión a unas estructuras obsoletas (Casaus, 2020, p. 134).

Es necesario experimentar, por medio del doble vínculo, la contradicción que está en el fundamento de la institución que comisiona y de la función que asigna oficialmente: favorecer la autonomía de las personas y de las comunidades, reactivar la vida del barrio, hacer participar a los residentes en la gestión son consignas, con frecuencia meras palabras, ficciones automistificadoras, mediante las cuales la tecnocracia trata de justificarse. Los cambios que le reclaman no dependen de la profesional, mientras que lo que sí es de su incumbencia no puede cambiar realmente nada.

Se debe clarificar el marco ideológico y teórico en el que se sitúa el profesional de la intervención, articular metodología y perspectivas teóricas e ideológicas. Incorporar, asimismo, la experiencia de campo con la participación de los usuarios-ciudadanos en todas las fases del proceso, dado que permite un diálogo entre la teoría y la práctica más completo sobre la realidad. Así como tener claro el objeto de la intervención social con colectividades, que no es otro que el de acompañarlas individualmente y en grupos para que sean autónomas, puedan tomar decisiones adecuadas y cuenten con los apoyos y cuidados que necesitan en momentos puntuales de sus vidas o a lo largo de ellas.

Lo importante es que nuestras metas cotidianas, por muy modestas que sean, apunten a reforzar un nuevo paradigma, y no a apuntalar el antiguo. Es fundamental la distinción entre medidas conservadoras del *statu quo* y aquellas otras que apuntan a un nuevo paradigma que valoran las pequeñas acciones cotidianas.

6.4. La sindicalización de las trabajadoras sociales

Por último, nos referimos a la sindicalización de las trabajadoras sociales, pieza clave e ineludible para garantizar unas condiciones de trabajo dignas y un trabajo social de calidad con los usuarios. Adquiere una especial importancia, en las actuales circunstancias políticas adversas y en las que se vislumbran, a medio plazo, la tendencia que se observa en una parte significativa de la organización colegial que con frecuencia edulcora sus posiciones ante los atropellos de los que son víctimas las propias profesionales y los sectores más vulnerables de la sociedad.

La sindicalización de las trabajadoras sociales y del resto de profesionales de la intervención social resulta necesaria para combatir los frecuentes procesos de su desprofesionalización y precarización. Esto no será posible sin cambiar la cultura de una profesión con una conciencia política de la que no forman parte cuestiones tales como los derechos laborales, las solidaridades de clase y el activismo sindical. Profesión poco acostumbrada a poner su cualificación en el fomento de la participación de los usuarios al servicio de su propia organización reivindicativa.

La sindicalización en trabajo social es una tarea pendiente que presenta dificultades por la tendencia a la desmovilización en lo que respecta a la reivindicación y mejora de las condiciones laborales que caracteriza a las trabajadoras sociales, por ejemplo, en contraposición a las docentes, que se caracterizan por una fuerte organización huelguista (Karger, 2020). Y aunque ya en la década de los 80 autores como Alexander et al. (1980) explicaban la relevancia del papel de la sindicalización para las trabajadoras sociales, para quienes intervienen por velar por los derechos de otros, parece que la defensa de los intereses profesionales no termina de germinar en el seno del trabajo social cuando unas condiciones laborales dignas pueden ser sinónimo de un fortalecimiento de reconocimiento profesional, en un momento en el que la desprofesionalización (y sus efectos) campa a sus anchas en el contexto de la intervención social.

Así, la sindicalización de las trabajadoras sociales se presenta para Healy y Meagher (2004) como una propuesta de estrategia colaborativa que procuraría una mejora de las condiciones laborales, un aumento salarial en un espacio salarialmente devaluado y, sobre todo, una seguridad en el empleo para romper el miedo a la formulación de políticas valientes en defensa de lo que las autoras denominan un sindicalismo político que permitirían el ansiado reconocimiento profesional de quienes ejercen en servicios sociales.

En el contexto español, la sindicalización es un desafío por la tradición española de reforzar el trabajo social con la concepción del profesionalismo liberal anglosajón, explicado por Hugman (2009). Además, en este país la defensa profesional se ha enfocado más hacia las reivindicaciones técnicas que a las reivindicaciones políticas, siendo además una característica de las trabajadoras sociales la de no identificarse como clase obrera (Lorente, 2015) por la fuerte funcionarización del trabajo social, en un momento determinado, sumándose a las reivindicaciones sindicales generalistas y no específicas, lo que diluye las reivindicaciones propias de las trabajadoras sociales.

Este hecho implica que, al focalizarse las trabajadoras sociales en el desarrollo de estructuras colegiales sólidas con una red organizada y referente de colegios profesionales, han dejado de ser capaces de entender que el desarrollo de sindicatos propios del trabajo social es complementario con el desarrollo de colegios profesionales, porque la búsqueda de la legitimidad profesional del conocimiento experto no ha de estar reñido con la consecución de mejoras laborales, y de entender que, en efecto, en el trabajo se producen conflictos laborales que han de ser abordados (Lorenz, 2006).

Las privatizaciones de las necesidades, de bienes y servicios públicos; los recortes sociales; el libre movimiento internacional de capitales y de empresas, pero no de las personas; la contención en los salarios, pero no en los beneficios; la competitividad basada en el trabajo precario y mal pagado no son algo que vaya a retroceder de forma espontánea.

En definitiva, como dice este escritor: "El sindicalismo es una de esas herramientas anticuadas y resistentes a las modas que mejor pueden

defendernos contra las inclemencias del presente, y tal vez del porvenir". (Muñoz, 2023).

Conclusiones

Los servicios sociales son un sector económico emergente que forma parte del sistema capitalista. Lo social se ha convertido también en un espacio de negocio que lleva a cabo una progresiva mercantilización de los servicios con sus consecuentes procesos de externalización, precarización y desprofesionalización.

La fragmentación de la intervención social de los servicios sociales, así como la presión asistencial y la burocratización, empujan a los trabajadores sociales de base a ser tramitadores de otros sistemas públicos de protección social (sanitario, prestaciones, etc.).

La consolidación de la feminización de las profesionales de primera línea y la progresiva masculinización de la gerencia se perciben como tendencias dominantes en los servicios sociales (Vicente et al., 2022).

Relacionar su desarrollo con el neoliberalismo no debe llevar a simplificaciones que caractericen a los servicios sociales como un sistema gobernado por la "tiranía" de los mercados, ni deje percibir la complejidad de los diferentes intereses en presencia y las contradictorias medidas que se van adoptando. Puede invisibilizar a los verdaderos protagonistas de lo que ocurre: las elites y redes de poder relacionadas con los diversos y heterogéneos sectores corporativos, clientelares y, con frecuencia, neofilantrópicos.

Si este encuadre es certero, los servicios sociales públicos, hoy en día, no tienen *músculo* suficiente para frenar esta tendencia, pero sí pueden adoptar medidas que a medio plazo permitan modificar la correlación de fuerzas.

Es importante impulsar medidas que potencien el círculo virtuoso y frenen los elementos del círculo vicioso actual, tales como:

- Limitar la expansividad de las relaciones mercantiles y abrir espacios para la formación de actividades de cooperación basadas en la reciprocidad.
- Construir la autonomía profesional relativa con una cultura organizacional más vinculada con los usuarios y con el activismo sociocomunitario.
- Dotarse de formas de organización sindical que atiendan las reivindicaciones políticas de las profesionales de la intervención social para frenar la desprofesionalización y precarización en acto y para defender unas condiciones de trabajo dignas y un trabajo de calidad con los usuarios.
- Limitar la continua utilización de consultorías, ya que depender cada vez más de grandes consultoras atrofia la innovación y la capacidad estatal, debilita la rendición de cuentas democrática y dificulta discernir los efectos de las acciones políticas y corporativas.

Servicios sociales públicos. ¿De dónde vienen, dónde están, hacia dónde van y a dónde queremos que vayan?

- Que la generación de formas de autoayuda no sea utilizada para justificar posiciones antiestatales que podrían derivar en un debilitamiento de las políticas públicas de redistribución social.

Entender estas propuestas implica reflexionar acerca de los “dónde”: de dónde vienen, dónde están, hacia dónde van y a dónde queremos que vayan los servicios sociales en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Hendrickson, Manuel. (2010). La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales. *Zerbitzuan. Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de Servicios Sociales*, 48, 9-16.
- Alexander, Leslie B.; Lichtenberg, Philip, y Brunn, Dennis. (1980). Social workers in unions: a survey. *Social Work*, 25(3), 216-223. <https://doi.org/10.1093/sw/25.3.216>
- Balibar, Etienne. (2023). Capítulo 10. Capitalismo Absoluto. En William Callison y Zachary Manfredi (Eds.), *Neoliberalismo mutante* (p. 359-389). Lengua de trapo.
- Casado, Demetrio. (1984). *Por una acción social y cultural alternativa*. Marsiega.
- Casaus Arzú, Marta Elena. (2020). De subalternos y subalternidades: cuando las identidades subalternas han de llevar a cabo la acción política. *Cuadernos de Trabajo social*, 33(1), 173-175. <https://doi.org/10.5209/cuts.66238>
- Consejo General del Trabajo Social. (2023a). *Aproximación a los discursos de las trabajadoras sociales: contextos, debates e ideologías*. CGTS. <https://www.cgtrabajosocial.es/publicaciones/aproximacion-a-los-discursos-de-las-trabajadoras-sociales-contextos-debates-e-ideologias-digital/153/view>
- Consejo General del Trabajo Social. (2023b). Trabajo Social Crítico: una nueva dimensión política. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, XL(129).
- Donzelot, Jacques. (2023). *La policía de las familias*. Traficantes de sueños.
- Fantova, Fernando. (2023, septiembre 25). El tercer sector en la construcción de unos servicios públicos, universales y comunitarios

- [Entrada blog]. Recuperado 31 octubre 2025, de <https://www.fantova.net/2023/09/25/el-tercer-sector-en-la-construccion-de-unos-servicios-sociales-publicos-universales-y-comunitarios/>
- García Giráldez, Teresa; Nogués Sáez, Luis; Martín Estalayo, Maribel, y Roldán García, Elena. (2014). El Trabajo Social reformista en tiempos de cambio. *Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar* (3), 77-82.
- Healy, Karen, y Meagher, Gabrielle. (2004). The Reprofessionalization of Social Work: Collaborative Approaches for Achieving Professional Recognition. *The British Journal of Social Work*, 34(2), 243-260. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch024>
- Hugman, Richard. (2009). *Social Work: A Reappraisal*. Polity Press.
- Illich, Iván. (2015). *El derecho al desempleo útil y sus enemigos profesionales*. Díaz & Pons.
- Karger, Howard. (2020). Unions. *Encyclopedia of Social Work*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199975839.013.405>
- Lorente Arenas, Pilar. (2015). La construcción de la identidad profesional del trabajo social en España. *Revista de Treball Social*, 205, 61-78.
- Lorenz, Walter. (2006). *Perspectives on European Social Work: From the Birth of the Nation State to the Impact of Globalisation*. Barbara Budrich Publishers.
- Muñoz Molina, Antonio. (2023, septiembre 30). Nuevas batallas sindicales. *El País*. Recuperado 31 octubre 2025, de <https://elpais.com/opinion/2023-09-30/nuevas-batallas-sindicales.html>
- Naredo, José Manuel. (2022). *La crítica agotada. Claves para el cambio de civilización*. Siglo XXI.
- Nogués Sáez, Luis. (2021). La mercantilización de las Necesidades Sociales y el desgobierno de lo Público [Comentario en un foro en línea]. Foro de Servicios Sociales. Recuperado 31 octubre 2025, de <https://foroserviciosociales.es/la-mercantilizacion-de-las-necesidades-sociales-y-el-desgobierno-de-lo-publico/>
- Nogués Sáez, Luis, y Cabrera, Pedro. (2017). Editorial. El escorpión y la rana. La sutil gestación de un nuevo modelo hegemónico para los Servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 2, 237-241.
- Nogués Sáez, Luis, y García Giráldez, Teresa. (2023). Metamorfosis de los servicios sociales en España. En Rosario Ovejas Lara, Magdalena Epelde-Juaristi, Ainhoa Berasaluze Correa, Ainhoa y Miren Ariño Altuna (Coords.), *Supervisión: hacia un modelo colaborativo y transdisciplinar* (p. 233-246), Aranzadi Thomson Reuters.

- Nogués Sáez, Luis, y Martín Estalayo, Maribel. (2022). La (des) profesionalización del trabajo social: posmodernidad y mercado. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 80(156), 111-126.
- Vicente González, Emiliana; Nogués Sáez, Luis, y Orgaz Alonso, Christian (Coords.). (2022). *IV Informe sobre los servicios sociales en España y la profesión del trabajo social*. Consejo General del Trabajo Social. Recuperado 31 octubre 2025, de <https://www.cgtrabajosocial.es/files/62a847340c469/IVInformeServiciosSocialesEspaa.pdf>
- Wikipedia. (2025, octubre 17). *Crupier*. Recuperado 31 octubre 2025, de <https://es.wikipedia.org/wiki/Crupier>
- Zamora Zaragoza, José Antonio. (2016). Expulsión Social y Recuperación de Económica. En José Antonio Zamora Zaragoza, *La crisis del Estado social: ¿disolución del vínculo social?* (p. 36-44). FOESSA.