

## TRABAJO SOCIAL Y TRABAJADORAS/ES SOCIALES EN ITALIA

David Benassi; Teresa Bertotti; Annamaria Campanini; Paolo Rossi

### **1. Una breve introducción al enfoque de de los servicios sociales ("assistenza sociale") en Italia**

*En Italia la asistencia social (servicios sociales) es un área de las políticas públicas que se ha caracterizado históricamente por una débil regulación legal, siendo testigo de la escasa atención política que ha recibido.*

*La primera ley de asistencia social/servicios sociales después de la unificación del país (1861) se promulgó en 1890 ("legge Crispi") y dio relevancia pública a las organizaciones benéficas religiosas locales.*

*Solo en el año 2000, se aprobó finalmente la importantísima ley n. 328 que trazó un marco completamente nuevo para la asistencia social/servicios sociales con varias innovaciones, tanto en lo que respecta a las competencias en los diferentes niveles de gobierno como a los instrumentos de gestión y planificación de las políticas, y a las prestaciones que debían aplicarse de forma homogénea en el país. Esta ley, largamente esperada por todos los actores del trabajo social en Italia, fue una innovación realmente importante, pero en 2001, sólo un año después, se aprobó una ley constitucional que promovía una fuerte regionalización de las competencias. El artículo 117 enumera un conjunto de materias políticas reservadas al Estado (justicia, impuestos, política exterior, política monetaria, seguridad social,...) y otro conjunto sometido a la "competencia concurrente" entre Estado y Regiones (derecho laboral, educación,...). Todas las demás materias están reservadas a las Regiones, incluidos los servicios sociales, siendo los municipios los que se encargan de las prestaciones y servicios. En consecuencia, el gobierno nacional tiene un poder muy débil en esta materia, salvo el privilegio de determinar los "livelli essenziali delle prestazioni" (el nivel básico de servicios y prestaciones) para establecer un nivel mínimo de protección social en todo el país. Sin embargo, este conjunto de prestaciones básicas aún no se ha definido.*

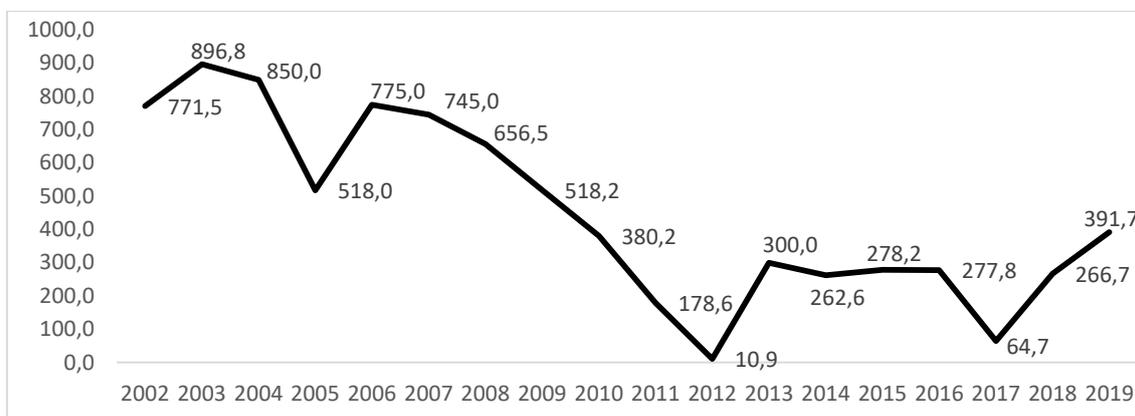
*Esta configuración institucional ha dado lugar a un desarrollo muy desigual y diferenciado de la asistencia social a nivel regional, una dinámica que se vio profundizada por las medidas de austeridad adoptadas tras la crisis financiera de 2008. La crisis tuvo un impacto muy fuerte tanto en la población vulnerable que demanda protección social, como en la, ya de por sí, débil capacidad del sistema de bienestar para dar respuestas.*

*Por el lado de los recursos destinados a protección social, se aplicaron cuatro tipos principales de medidas de austeridad: congelación de salarios, recortes salariales, reducción de personal y reforma de las pensiones. Los recursos destinados al Fondo Nacional de Políticas Sociales, principal fuente de recursos para las políticas locales de asistencia social, se redujeron fuertemente en la última década, a pesar del aumento de los dos últimos años (Fig. 1). En consecuencia, las administraciones locales (Regiones y municipios) deben depender cada vez más de los impuestos locales, pero los ingresos imponibles varían drásticamente al pasar del norte al sur.*

Estas enormes diferencias en el gasto, que siguen la división norte/sur, tienen un impacto relevante en la extensión y la calidad de los servicios sociales, y por supuesto en los trabajadores sociales, como mostramos en los siguientes párrafos.

Fig. 1

Recursos asignados al FNPS (Fondo Nacional de Políticas Sociales), en millones, 2002-2019



Nota: Ministerio de Bienestar Social

## 2. La tardía e incompleta legitimación académica del trabajo social

El trabajo social ("servizio sociale") se introdujo en Italia al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando muchas organizaciones, tanto laicas como católicas, decidieron crear escuelas para formar trabajadores sociales ("assistenti sociali") que apoyaran la reconstrucción del país. Durante la Conferencia de Tremezzo en 1946, que puede definirse como el hito para la fundación del trabajo social en Italia, se decidió que los cursos no se integrarían dentro del sistema universitario debido a la falta de vocación profesional en la tradición académica italiana.

El reconocimiento legal del título no se produjo hasta 1987 y la creación del Diploma Universitario en Trabajo Social tuvo lugar en 1993 ("Diploma Universitario in Servizio Sociale"). Además, ese mismo año se creó el registro profesional de los trabajadores sociales, que regula el acceso a la profesión y vigila el comportamiento profesional de los trabajadores sociales. De acuerdo con el registro profesional, los diplomados en trabajo social deben superar un examen estatal para convertirse en trabajadores sociales registrados.

En 1999, tras el proceso de Bolonia sobre la armonización de los títulos de educación superior en Italia introdujo una reforma nacional de la educación superior, que estableció tres niveles de títulos (BA/MA/Ph.D.) en todas las facultades universitarias. En lo que respecta al trabajo social, esto dio lugar a una licenciatura de tres años titulada "Ciencias del Trabajo Social" (más tarde "Trabajo Social") y un máster de dos años en "Planificación y Gestión de Políticas y Servicios Sociales" (más tarde "Trabajo Social y Políticas Sociales").

Cabe destacar que, durante este proceso, el trabajo social como área peculiar de investigación no fue reconocido como una disciplina académica autónoma, como en muchos otros países, y

*fue incluido en el sector académico de la Sociología General. Esto fue, y sigue siendo, una debilidad importante del Trabajo Social como disciplina, en la medida en que se frustra la carrera académica de los investigadores en este campo, limitando además la investigación teórica y empírica sobre temas de trabajo social.*

*Dada la falta de reconocimiento académico del Trabajo Social como disciplina específica, y por tanto la escasez de personas con un currículo académico, la última reforma de los planes de estudio en trabajo social fue muy insatisfactoria. De los 180 créditos de la licenciatura, el reglamento ministerial estableció un mínimo de 15 créditos para las materias de Trabajo Social y 18 créditos para las prácticas curriculares (“tirocinio”). Esto significa que los estudiantes pueden obtener una licenciatura en Trabajo Social tras haber completado sólo tres cursos de asignaturas de Trabajo Social a lo largo de su carrera.*

*Las prácticas de los estudiantes, sin embargo, tienen un papel relevante en los programas formativos de Trabajo Social, tal vez debido a la escasez de cursos relacionados con este. No obstante, es limitada en términos de horas en comparación con nuestros homólogos europeos y podría decirse que no está tan bien estructurada.*

*Otros elementos críticos están relacionados con el hecho de que los planes de estudio no se han centrado en la preparación necesaria para afrontar los retos que los trabajadores sociales están experimentando en los servicios sociales. En su lugar, los planes de estudio suelen estar conformados por los recursos disponibles para el profesorado a nivel departamental. Por lo tanto, puede haber más cursos relacionados con la sociología o el derecho o la ciencia política o la pedagogía, dependiendo de la vocación del departamento y de los recursos docentes disponibles.*

### **3. El trabajo social como profesión en Italia**

*A lo largo de las décadas, el trabajo social italiano fue ganando reconocimiento formal como profesión peculiar. El proceso formal comenzó en los años 80 con el reconocimiento de un título educativo homogéneo para todo el territorio nacional, como base para la cualificación como trabajador social. Continuó hasta 1993, cuando se logró el pleno reconocimiento legal del título profesional y se estableció el registro profesional.*

*El número de trabajadores sociales muestra una tendencia al aumento constante. En 1999, pocos años después de la creación del Registro Profesional, los trabajadores sociales inscritos eran 27.000; casi 20 años después, en 2018, 44.000 personas están inscritas como trabajadores sociales en alguno de los 20 colegios profesionales territoriales (“Ordine Professionale”/“Consiglio Regionale del Ordine”), con un incremento de alrededor del 60%.*

*En cuanto a sus actividades y entorno de trabajo, los trabajadores sociales empleados en los municipios se dedican a ofrecer el primer punto de acceso, con la tarea de analizar situaciones para el “trabajo social profesional”, dirigido a la elaboración y realización de planes de intervención. Según la Ley 328/00, los municipios tienen cuatro áreas principales de intervención relacionadas con el apoyo a las familias y los niños, incluida la protección de la infancia, el apoyo social a las personas con discapacidad, a los adultos vulnerables y marginados y la asistencia social a las personas mayores.*

*En el sector sanitario, los trabajadores sociales trabajan principalmente en equipos multidisciplinares, según las características del servicio. De hecho, según las leyes nacionales, el sector sanitario ofrece servicios especializados para familias y para niños con discapacidades, en servicios para personas con problemas de adicción a las drogas, al alcohol o al juego, o con problemas de salud mental. A menudo, se dedican a los hospitales. En estos servicios los trabajadores sociales trabajan en estricto contacto con los médicos de diversas especialidades como psiquiatría, psiquiatría infantil, pero también ginecólogos, psicólogos, enfermeras, educadores, etc. En estos contextos los trabajadores sociales pueden luchar por el reconocimiento, cuando se les compara con profesiones con un estatus social mejor reconocido y con un lenguaje diferente.*

#### **4. La compleja morfología de de los contextos organizacionales del trabajo social**

*La arquitectura organizacional del trabajo social es bastante compleja en Italia. Aunque la prestación de servicios sociales se reconoce institucionalmente como obligación derivada de un derecho social subjetivo, la prestación real de las prestaciones sociales, los servicios de atención y otras instancias del trabajo social está muy diferenciada en todo el país. Esta diferenciación depende tanto de factores legislativos como organizativos. La ausencia de una definición uniforme de las intervenciones mínimas de la prestación social afecta a la heterogeneidad de los servicios. La descentralización del poder legislativo a las regiones ha provocado una mayor diferenciación.*

*El principal "lugar" organizativo para el acceso, la gestión y la prestación de los servicios sociales son los municipios. En consecuencia, los municipios siguen siendo el empleador más importante de trabajadores sociales. La estructura organizativa de los municipios, así como las formas de gestión de los servicios sociales dentro de los municipios, son muy diferentes. Las grandes ciudades pueden tener departamentos de políticas sociales/servicios sociales muy dotados de personal y bien estructurados. En estos contextos, los trabajadores sociales suelen ocuparse de un grupo específico de clientes (personas mayores, discapacitados, niños, etc.). A la inversa, en los pueblos más pequeños, los trabajadores sociales suelen participar en actividades dedicadas a clientes heterogéneos y tienen menos oportunidades de especializarse en temas peculiares.*

*Debido a las limitaciones financieras, así como a la voluntad de potenciar unidades más especializadas, un número creciente de departamentos de políticas sociales de pueblos pequeños se han unido en asociaciones intermunicipales (PIM). La creación de una PIM implica compartir recursos económicos y profesionales, así como definir mecanismos de gobernanza. Dentro del sistema legislativo italiano se puede encontrar una pluralidad de opciones jurídicas y organizativas para la creación y gobernanza de las PIM. Esto ha dado lugar a una gran diferenciación de las PIM dentro de las regiones y entre ellas.*

*Además, cada pueblo puede ser miembro de una asociación público-privada (APP). Las APP suelen establecerse con un doble objetivo: desarrollar servicios innovadores (compartiendo las competencias y los recursos de los agentes públicos y privados, por ejemplo) y/o superar la asimetría entre los agentes públicos (es decir, el principal) y los privados (es decir, el agente) cuando se subcontrata un servicio público. La difusión de las PIM y las APP contribuye a la "hibridación" de los proveedores de servicios sociales.*

*Dentro de este escenario, es importante incluir a las organizaciones privadas como empresas sociales. En Italia, la tipología más extendida de empresa social son las cooperativas sociales, es decir, una forma peculiar de organización sin ánimo de lucro que mantiene los principios mutualistas y cooperativos en la gestión de los recursos económicos. Esto significa que los miembros del consejo de administración de la organización son elegidos por sus trabajadores, adoptando el criterio del voto per cápita. Esto significa que los trabajadores sociales (como cualquier otro trabajador de una cooperativa social) pueden participar (más o menos activamente) en la gobernanza de la organización.*

## **5. Conclusiones: Trabajar como trabajadores sociales en tiempos de austeridad**

*El proceso de externalización y la creación de empresas asistenciales público-privadas han inyectado en el trabajo social un elemento de precariedad. La inestabilidad de las condiciones laborales afecta principalmente a los jóvenes trabajadores sociales, tanto en el sector público como en el privado.*

*Más allá de la precariedad, la reducción del número de profesionales disponibles se ha traducido en un aumento de la carga de trabajo, especialmente en el sector público, y en un aumento de las dificultades para adecuar las limitaciones organizativas a las intervenciones profesionales.*

*Además, los servicios sociales se enfrentan a la aparición de nuevas necesidades de protección social, que se manifiestan en un aumento y cambio de las demandas de los trabajadores sociales, tanto en términos de cantidad como de calidad. En general, los usuarios de los servicios aportan ahora un tipo de cuestiones complejas y multifacéticas, en las que los problemas sociales, agravados por la crisis económica, se entremezclan con los problemas relacionales y el aislamiento social. Los medios de comunicación social y de masas también juegan un papel importante en el aumento de la desconfianza hacia las instituciones y los profesionales, alimentando a veces la agresión hacia los trabajadores sociales.*

*Nota: Este artículo ha sido escrito considerando, principalmente, la situación antes de la pandemia. Esta ha tenido un gran impacto en el aumento de las desigualdades sociales y ha planteado serios desafíos para los sistemas de salud y de bienestar social.*

## **Bibliografía**

Bertotti, T. (2016). Resources Reduction and Welfare Changes: Tensions between Social Workers and Organisations. The Italian Case in Child Protection Services. *European Journal of Social Work*, 19(6), 963-976. <https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1030363>

Campanini, A. (2013), La Formazione al servizio sociale in Italia e in Europa: aspetti storici e prospettive. In Milena Diomede Canevini e Annamaria Campanini, *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali* (pp. 161-179). Il Mulino.

Facchini, C. (Ed.) (2010). *Fra impegno e professione: Gli assistenti sociali come soggetti del Welfare*. Il Mulino.