

El trabajo social durante la crisis: situación en Alemania

Social work throughout the crisis: the situation in Germany

Dr. Dietrich Engels¹ y Philippa Heidenreich²

Traducción del alemán al castellano de **Imma Carballeira Tirado**

Resumen

La evolución de la crisis en los últimos años en la Unión Europea (ampliada) tiene consecuencias en el trabajo social en Alemania. Su tradicional área de actuación dando soporte a familias, niños y jóvenes así como a ancianos y a personas con una situación de vida perjudicada a diversos niveles se extiende a nuevas tareas reaccionando ante tres retos sociales centrales: la pobreza y el desempleo, la transformación demográfica y la integración de los emigrantes. La preocupación porque se recortaran los recursos en el trabajo social como consecuencia de la crisis económica no se ha confirmado. En Alemania la tendencia es que con el aumento de tareas en el trabajo social aumente también el número de personas ocupadas.

Palabras clave: Trabajo social, crisis económica, desempleo, transformación demográfica, inmigración.

Para citar el artículo: ENGELS, Dr. Dietrich y HEIDENREICH, Philippa. El trabajo social durante la crisis: situación en Alemania. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, agosto 2014, n. 202, páginas 35-44. ISSN 0212-7210.

Abstract

The evolution of the crisis in last years in the European Union (enlarged) has consequences on social work in Germany. Its traditional field of action supporting families, children and youth, as well as elderly people and those having a detrimental life condition at different levels is now extended to new tasks aiming to face three main social challenges: poverty and unemployment, the demographic transformation and the immigrant integration. The fears concerning cuts in social work resources as a result of the economic crisis have not been confirmed. In Germany the tendency points that the increase of tasks in social work means an increase of employed people.

Key words: Social work, economic crisis, unemployment, demographic transition, immigration.

¹ Sociólogo y director del Instituto de Investigación Social y Política Social ISG en Colonia. engels@isg-institut.de

² Estudiante en la Universidad de Colonia y asociada del mismo Instituto. heidenreich@isg-institut.de

1. Introducción

Entre las evoluciones que han marcado la política en los países de Europa y las situaciones vitales de sus ciudadanos y ciudadanas durante los últimos años se cuentan, entre otros,

- la crisis económica y financiera de los años 2008 y 2009, con sus consecuencias en el mercado laboral,
- la transformación demográfica, con las consecuencias del envejecimiento de la sociedad y la falta de la mano de obra joven, y
- las corrientes de inmigrantes como consecuencia de la guerra y de las emergencias económicas fuera de Europa, así como la desigualdad de tipos de vida dentro de la ampliada Unión Europea.

La tarea del trabajo social consiste, por un lado, en dar apoyo a las personas para que superen sus problemas, especialmente en el proceso de las consecuencias de las crisis sociales; en este sentido el trabajo social es coyuntural en tiempos de crisis. Por otro lado, el trabajo social también depende de los recursos financieros para poder cumplir sus tareas de manera competente y sufre la circunstancia de que en tiempos de presupuestos escasos la política tienda a recortar gastos en el trabajo social. Los modelos siguientes muestran de qué forma se posiciona el trabajo social en Alemania en esta situación de tensión y de qué manera cumple sus tareas.

2. Función social del trabajo social

El trabajo social se entiende de forma amplia “como un sistema de orientación, apoyo y ayuda así como de soporte psicoterapéutico a las sociedades modernas” (Werner, 2012). Si antiguamente se caracterizaba por

“ayudar a personas con necesidades materiales, sociales o psíquicas”, actualmente sus áreas de actuación se conciben más allá: “el trabajo social se ocupa de manera mucho más general de las tareas de abastecimiento social básico organizadas públicamente como son la ayuda, el apoyo y la formación por parte de personal profesional competente cualificado” (Werner, 2012).

Este trabajo se realiza especialmente en las áreas prácticas de ayuda a la infancia y a la juventud, de ayuda social, de ayuda a ancianos y de ofertas sociopedagógicas del sistema sanitario. En este sentido el trabajo social reacciona frente a retos sociales centrales: “retos económicos, en especial aquellos donde existe riesgo de pobreza; desplazamientos demográficos y cambios radicales en las relaciones generacionales; retos internacionales y culturales”, así como “la creciente amenaza a las buenas relaciones entre adultos y entre adultos y niños: el trabajo social actúa a modo de trabajo relacional profesional” (Eppenstein, 2010).

De esta manera son los conflictos de la sociedad los que, provocados por la economía y el mercado laboral, el sistema educativo y la seguridad social requieren un papel integrador y de apoyo; se trata de conflictos

- **De esta manera son los conflictos de la sociedad los que, provocados por la economía y el mercado laboral, el sistema educativo y la seguridad social requieren un papel integrador y de apoyo; se trata de conflictos que no se resuelven dentro de estos sistemas parciales, sino que son estos sistemas los que los trasladan al exterior.**

que no se resuelven dentro de estos sistemas parciales, sino que son estos sistemas los que los trasladan al exterior.

Es por ello que la función del trabajo social en la sociedad se ve de forma ambivalente: ¿actúa de manera más bien estable dirigiéndose hacia la consolidación de las relaciones sociales que generan los problemas sociales (como “agente reparador del capitalismo”)?, o bien ¿contiene también el potencial crítico que, a partir de la experiencia con estos problemas, provoca un cambio en las condiciones de vida? En realidad los dos aspectos son válidos, el trabajo social se caracteriza por una ambivalencia fundamental: “El trabajo social de los nuevos tiempos se interpretó como parte necesaria [...] de un sistema para la integración social, mientras que –según el pensamiento de la teoría crítica– la sociedad moderna es la causante tanto de la garantía de su estabilidad con la figura del psicopedagogo como de su crítica más incisiva” (Eppenstein, 2010).

3. Las tareas del trabajo social en Alemania

¿Cómo se han desarrollado las tareas del trabajo social en Alemania en el curso de las crisis de los últimos años mencionadas anteriormente? Esto se presenta a continuación en relación con (1) las consecuencias de la crisis económica y financiera del trabajo laboral, (2) la superación de los retos de la transformación demográfica y (3) la tarea de la integración de los inmigrantes.

3.1. El trabajo social en la lucha contra la pobreza y el desempleo

Desde los años setenta el desempleo se ha ido convirtiendo en problema como con-

secuencia de la transformación estructural económica: el desarrollo tecnológico de la producción ha provocado un significativo retroceso de la necesidad de contratar a trabajadores poco cualificados; estos fueron formando una base cada vez mayor de desempleados de larga duración con pocas posibilidades de ser contratados de nuevo. El desempleo se acentuó con el hundimiento de la estructura económica en Alemania Oriental, tras la unificación alemana en el año 1990. A continuación, el problema de un desempleo creciente marcó los años 90 y, tras una breve recuperación alrededor del año 2000, adquirió relevancia progresivamente a partir del año 2002.

Ante este desarrollo la política reaccionó con una reforma laboral incisiva conocida por su programa como “Agenda 2010”, y se aplicó con las medidas de las “Leyes Hartz”. Las personas que percibían una retribución estando en el paro desde hacía más de un año empezaron a percibir desde entonces únicamente prestaciones económicas en base al seguro de renta básica. Al mismo tiempo estas prestaciones se vincularon a un compromiso alentado por el lema “Fördern und Fordern” (“Fomentar y pedir”) para que las personas sin empleo se esforzaran de forma especial en encontrar uno nuevo así como a aceptar ofertas de trabajo aunque estuvieran por debajo de su cualificación.

Entre las tareas del trabajo social se contaba, por un lado, con el apoyo a los desempleados cualificándolos y formándolos para presentar candidaturas a nuevos puestos de trabajo. Por otro lado, paralelamente a la aproximación al mercado laboral también correspondía a las tareas del trabajo social evitar la exclusión social de los beneficiarios del seguro de renta básica ofreciéndoles

orientación y apoyo en otros aspectos que se habían sumado a esta situación. Entre estas tareas se incluye el asesoramiento a los deudores, terminar estudios, orientación sanitaria y psicológica, así como el apoyo a personas en situaciones problemáticas especialmente difíciles como son los toxicómanos, los sin techo y antiguos presos.

Con la Reforma Hartz –a través de la cual se combinó la ayuda a los desempleados con el subsidio social (se reguló en la ley cuarta de la reforma del mercado laboral cuarta ley para “presentaciones modernas en el mercado laboral”, y más tarde se denominó brevemente “Hartz IV”)– el trabajo social adquirió mayor peso. Se compaginaron los recursos del trabajo de apoyo con los de orientación, de modo que no solo se ocuparan de grupos sociales de marginados sino también de ampliar el grupo de la población cuantitativamente significativo. Al mismo tiempo, la influencia del lema “Fördern und Fordern” (“Fomentar y pedir”) fue generando una creciente presión sobre los desempleados de larga duración para que olvidaran impedimentos personales y se ocuparan participando en sesiones formativas para mejorar su cualificación. En este sentido el trabajo social tiene una doble tarea: por un lado dar soporte, motivar y formar a los desempleados de larga duración; esta nueva dirección implica que el trabajo social, en lugar de concentrarse en la liquidación de la deuda, en la potenciación de competencias y en activar a las personas para crear su propia experiencia en la vida, debe más bien fomentar y reivindicar los recursos del individuo (Lutz, 2008). Es evidente que el trabajo social debe continuar con esta nueva misión y, por otro lado, también con la “clásica” tarea de liquidar las deudas pendientes. De no

ser así, ¿quién acogería a aquellos que no están en condiciones de afrontar la creciente presión que supone el desarrollo de competencias?

Asimismo se añadió otro aspecto al surgir la cuestión sobre qué tipo de seguro de renta básica sería adecuado para los niños. En febrero de 2010 el Tribunal Constitucional Alemán decidió que el requerimiento de un seguro de renta básica para niños no podía regirse en base a la proporción de prestaciones destinadas a adultos –ya que los niños no son “adultos pequeños”– sino que debería determinarse según sus necesidades de potenciación y apoyo. La política solucionó esta demanda de manera que aquellos niños cuyas familias se beneficiaran de las prestaciones Hartz IV o del subsidio para la vivienda percibieran una serie de prestaciones de apoyo para fomentar su educación y participación. Entre ellas se incluye la asunción de costes por traslados a la escuela, ayudas económicas para el comedor, clases de refuerzo y vales para la utilización de ofertas de clubs deportivos, escuelas de música, etc. Estas prestaciones actualmente no sólo se facilitan a los niños de familias con pobreza severa, sino a los hijos de todas las familias afectadas por desempleo de larga duración, por pobreza material o por elevados gastos de vivienda. En general esto afecta a unos 2,5 millones de niños y jóvenes en Alemania.

En relación con este “paquete de formación y participación” también se crearon nuevas plazas en escuelas para trabajadores sociales cuyo objetivo es motivar a los alumnos de familias sin ingresos para que utilicen estas prestaciones y aumentar la eficacia de dichas prestaciones. Para ello se ampliaron las tareas del trabajo social en el campo de

la lucha contra la pobreza y el desempleo con la tarea de potenciar a la infancia y a los jóvenes con orientación preventiva y para evitar su pobreza en el futuro.

3.2. El trabajo social en el contexto de la transformación demográfica

La transformación demográfica se caracteriza, por un lado, por el hecho de que el número de personas de la tercera edad se incrementa significativamente y la edad avanzada aumenta también el riesgo de necesitar cuidados y de enfermedades de demencia. Por otro lado, se reduce el número de niños y jóvenes en edad de crecimiento y con ello cae también a largo plazo la nueva generación de mano de obra.

El avance de edad implica diferentes tipos de necesidad de ayuda y de orientación tanto para las personas mayores que requieren cuidados y soporte social en residencias privadas como para las personas mayores que no pueden continuar realizando las tareas domésticas con autonomía y, por ello, dependen de atención en una residencia. En este contexto, según la ley de dependencia (SGB XI –Código Social XI–) corresponden a las tareas de las profesiones de sanidad y de cuidados los cuidados en el sentido estricto de aseo personal y de atención doméstica. Tareas tales como orientar y dar apoyo para acceder a la prestación (Case Management), asesoramiento para optimizar la situación de la vivienda, la captación y formación de ayudantes voluntarios y la potenciación de encuentro y participación social son, por otro lado, tareas específicas del trabajo social. Y esta necesidad aumenta también considerablemente con el índice creciente de personas ancianas. Por este motivo hace algunos años que se fomenta

una “ofensiva de formación masiva” para aumentar las habilidades personales y, al mismo tiempo, un creciente “atractivo del área laboral” organizando adecuadamente las condiciones laborales y las remuneraciones (Blinkert y Kile, 2008).

Es decir, mientras por un lado aumenta de forma importante la necesidad del trabajo social en el área de cuidados y trabajos relativos a la tercera edad, por otro lado no hay suficiente mano de obra disponible para cubrir esta necesidad. Una de las estrategias para solucionar este problema es el reclutamiento de cuidadores de otros países, que, por otro lado, no están siempre suficientemente cualificados. Muchos cuidadores –en parte cualificados– emigran a Alemania provenientes mayoritariamente de países del este de Europa. Pero también dejan un hueco en sus países de origen, que están igualmente afectados por la transformación demográfica y que necesitan cada vez más mano de obra especializada. Una gran parte de los auxiliares inmigrados no tiene una formación especializada, sino que trabaja en Alemania después de haber recibido breves instrucciones como auxiliar doméstico. Ésta es una alternativa económica a los cuidadores especializados y un apoyo para las personas mayores necesitadas de cuidados y para sus familias. No obstante, hay que considerar que estas personas no están capacitadas para realizar cuidados de especialización cualificada ni para asesorar sobre otras cuestiones sociales. Por lo tanto lo “económico” comparado con el trabajo social profesional también puede suponer una disminución de la calidad de la asistencia.

Otra estrategia para reducir la falta de mano de obra es explotar otras posibles formas de actividad remunerada. Aquí hay que

considerar, por ejemplo, a las mujeres que se encuentran en la fase posterior a la formación de una familia. En Alemania la cuota de ingresos repercutida por mujeres es más baja que en otros países europeos; esto se justifica por el hecho de que hasta ahora era habitual que las mujeres se concentraran en el mantenimiento doméstico y en la educación de los hijos hasta que éstos cumplieran 3 años y tuvieran derecho a una plaza en el parvulario. En cambio en muchos países europeos vecinos es habitual que los niños vayan a centros públicos a la edad de uno o dos años a fin de que las madres puedan reincorporarse antes a la actividad remunerada. Para potenciar esta evolución en agosto de 2013 se introdujo en Alemania el derecho a plaza en la guardería también para los niños menores de tres años y un creciente número de padres se está beneficiando de esta oferta. De este modo, por un lado se ofrece a más mujeres la posibilidad de trabajar de nuevo, y por otro aumenta también la necesidad de mano de obra en el sector de asistencia a los niños.

Otro grupo que debe incorporarse cada vez más a la actividad remunerada es el de las mujeres de familias emigrantes que acompañaron a sus maridos durante los primeros años de búsqueda de trabajo en Alemania, no teniendo ellas mismas ingresos, por ser amas de casa. A fin de fomentar este potencial en el mercado laboral, se crearon programas estatales de promoción con el ánimo de cualificar a las mujeres en una actividad de cuidados a personas mayores. Para ello no tienen que adquirir únicamente una cualificación escolar y profesional. El caso es que muchas no conocen todavía la lengua alemana. Aunque lleven viviendo varios años en Alemania su vida se ha desarrollado ex-

clusivamente en el seno de la familia y apenas se han relacionado con otros ambientes de la sociedad. De este modo el desarrollo de este potencial de mano de obra solo puede tener éxito si se realiza una amplia preparación y cualificación para esta nueva función a través del trabajo social.

3.3. Trabajo social e integración de emigrantes

En los años 90 la emigración a Alemania aumentó considerablemente debido a que, por un lado, colonos tardíos de origen alemán viajaban desde zonas de la antigua Unión Soviética y, por otro, exiliados de la guerra de los Balcanes buscaban protección en Alemania. Durante los años siguientes el desplazamiento de emigrantes se redujo significativamente. Desde hace algunos años las corrientes de emigrantes han aumentado de nuevo, tanto como consecuencia de la guerra y la grave situación económica fuera de Europa (exiliados de guerra y emigrantes por motivos económicos) como también como consecuencia de la desigualdad de las condiciones de vida dentro de los países de la Unión Europea (emigración especialmente de los nuevos estados de la UE (Rumanía y Bulgaria) debido al libre acceso dentro de la UE). Una parte de estos emigrantes está cualificada profesionalmente y encuentra trabajo en Alemania inmediatamente. Pero esto no es así en todos los casos; otra parte de emigrantes no responde a las cualificaciones que se demandan aquí ni suele tener conocimientos de la lengua alemana.

En este campo, las tareas del trabajo social se amplían al cuidado y facilitación de ayudas en todas las facetas del estado de vida, también con cursos de idiomas y un acer-

■ **En este campo, las tareas del trabajo social se amplían al cuidado y facilitación de ayudas en todas las facetas del estado de vida, también con cursos de idiomas y un acercamiento a la cultura y forma de vida de Alemania.**

camiento a la cultura y forma de vida de Alemania. En esta área de trabajo el trabajo social tiene carácter de “trabajo intercultural” con tareas como “ayudas de asesoramiento e integración, cursos de apoyo, ofertas de cualificación” (Vahsen y Tan, 2012).

Independientemente de cuál sea el derecho de permanencia de las familias, sus hijos deben poder disfrutar de formación escolar durante ese período de tiempo. De ahí que el trabajo social cuente entre sus tareas —especialmente en este campo— facilitar a los niños en edad preescolar su asistencia en guarderías y, para aquellos que están en edad escolar, la asistencia a las clases en la escuela. En este sentido tienen oportunidades profesionales especialmente buenas a aquellos trabajadores sociales que tienen una experiencia como emigrantes, aquellos que por experiencia propia conocen la situación y las dificultades de los emigrantes y están familiarizados con la cultura y la forma de vida de los países de origen de los emigrantes.

En Alemania esta área de trabajo se fomenta, entre otros medios, a través de los “Fondos de Ayuda Europeos para las personas más desfavorecidas” (EHAP): es a través de los trabajadores sociales —a ser posible con conocimientos de la lengua materna y del trasfondo cultural de los emigrantes— que

debe crearse un acceso al grupo destino mediante asesoramiento frecuente. El paso siguiente será aclarar la necesidad de apoyo y acercar a las personas afectadas a las ofertas existentes. Una atención especial se dirige a los niños de esas familias de emigrantes: hay que potenciar que se preparen para la escuela reglada en grupos de aprendizaje extraescolar. También deben fomentarse los conocimientos lingüísticos de los niños en edad preescolar a fin de poder facilitarles el acceso a los parvularios. En este sentido el trabajo social también debe informar a los padres sobre el sistema educativo y motivarles para que envíen a sus hijos a la escuela con regularidad.

4. Evolución estadística del trabajo social en Alemania

En el apartado anterior se ha descrito una gran variedad de tareas que realiza el trabajo social en Alemania y que ha aumentado en los últimos años. Un ejemplo hace referencia a la evolución del número de casos de “subsídios para educación”, que se ocupa tanto del apoyo profesional a niños y jóvenes con dificultades como de sus padres. Este número de subsidios se ha elevado a un 7,8% desde el año 2000, destacando un importante ascenso especialmente en el intervalo que va de 2007 a 2011 (tabla 1).

Tabla 1: Evolución del índice de casos de subsidios para educación

Año	Subsidios para educación
2000	137.342
2005	131.005
2007	120.942
2009	139.336
2011	148.065
Modificación de la necesidad de subsidio del 2000 al 2011	
absoluta	10.723
relativa	7,8%

Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadísticas de ayudas a niños y jóvenes 2000-2011.

Al mismo tiempo la situación financiera empeoró tanto a nivel federal como a nivel territorial y municipal como consecuencia de la crisis financiera de los años 2008 y 2009, hasta el punto que se temió que se recorta-

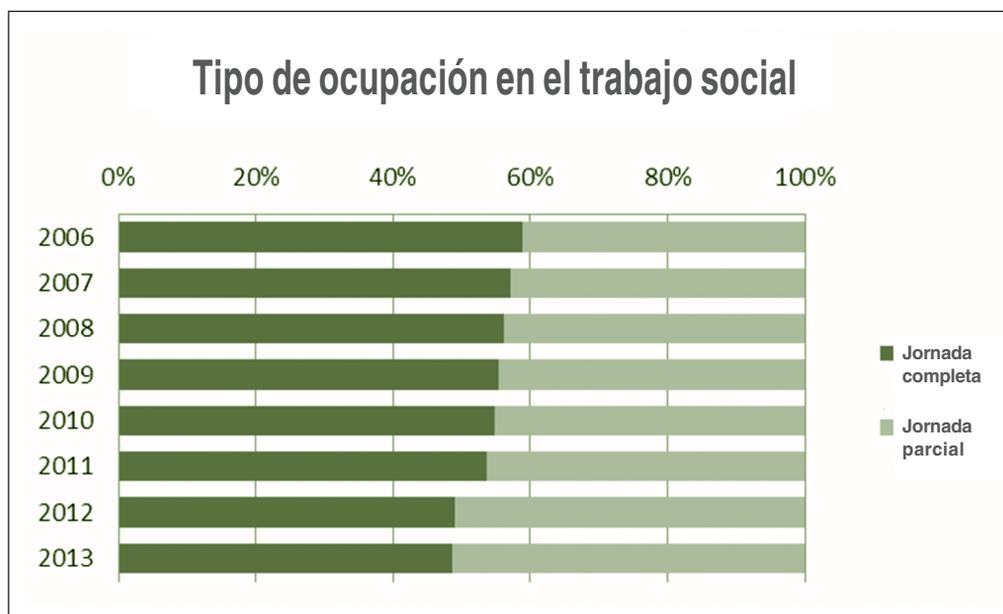
ran los recursos en el sector del trabajo social. ¿Se ha cumplido ese temor en realidad? En las estadísticas sobre las personas ocupadas en trabajo social se indica información al respecto.



Fuente: Bundesagentur (Agencia Federal de Empleo), Estadística de personas ocupadas afiliadas a la Seguridad Social 2006-2011.

El número de personas ocupadas en el sector del trabajo social (trabajadores sociales, psicopedagogos, directores de residencias, maestras de parvulario) aumentó de 1.090.000 en el año 2006 a 1.350.000 en el año 2011; esto supone un crecimiento de aproximadamente 263.000 personas, es decir un 24% en cinco años (imagen 1). Esta evolución se produce de manera uniforme por lo que no es posible reconocer los efectos

de la crisis económica de los años 2008 y 2009. No obstante, el porcentaje de personas que trabaja a media jornada ascendió de forma más significativa durante este incremento que el porcentaje de personas que trabajan a jornada completa (imagen 2). En cualquier caso, se trata de una tendencia a largo plazo que no fue provocada por la crisis económica.



Fuente: Bundesagentur (Agencia Federal de Ocupación), Estadística de personas ocupadas afiliadas a la Seguridad Social 2006-2013.

Con esto no existe ningún documento estadístico que demuestre que en Alemania la crisis haya tenido consecuencias en el trabajo social traduciéndose en una limitación de condiciones laborales y de recursos. Esto lleva más bien a la conclusión de que con el aumento de tareas en el trabajo social también ha aumentado la cifra de personas que

elaboran estas tareas. Esto es válido –por lo menos– sobre la base de datos cuantitativos. No obstante, no se puede excluir que paralelamente, y desde un punto de vista cualitativo, el trabajo social haya cambiado y comporte que las exigencias, cada vez más complejas, afecten a las personas ocupadas aumentando su nivel de estrés.

5. Resumen de la situación del trabajo social en Alemania

El trabajo social ayuda a personas con situaciones sociales problemáticas y reacciona especialmente ante la crisis social dando apoyo para superarla a quienes se ven afectados por ella. En este sentido, no se limita a un soporte puntual sino que aborda todas las áreas de la vida. El trabajo social se sitúa en una zona de tensión entre el fortalecimiento de competencias, por un lado, y la liquidación de la deuda, por otro. Ofrece ayuda al individuo para que se integre en el sistema existente realizando también una aportación crítica a la evolución del sistema social.

El campo de actuación del trabajo social en Alemania se basa en el apoyo psicopedagógico a las familias, a los niños y a los jóvenes así como a la tercera edad y a personas cuyas vidas se ven afectadas por cargas diversas (pobreza, deudas, drogodependencia, sin techo). Esta tradicional área de actua-

ción se ha extendido a otras nuevas como consecuencia de la evolución de la crisis.

Entre ellas se incluyen:

- acercar a las personas sin empleo al mercado laboral
- potenciar la formación y la participación de los hijos de familias con cargas
- ayudar, cuidar y orientar a personas mayores como consecuencia del cambio demográfico
- fomentar el potencial de mano de obra mediante cualificación y atención a la infancia
- atender a los emigrantes y ayudarles a integrarse.

Dentro de la diversidad de áreas de actuación, el trabajo social ofrece un soporte relevante. Aún así, las condiciones laborales del trabajo social no son siempre óptimas. No obstante, no han empeorado como consecuencia de la crisis financiera de los años 2008 y 2009. Es más, la cifra de personas ocupadas ha crecido en relación con el aumento de tareas.

Bibliografía

- BLINKERT, Baldo i KLIE, Thomas. “Soziale Ungleichheit und Pflege”, en *Archiv für Politik und Zeitgeschichte* (Arxiu de Política i Història contemporània) 12-13/2008. Bonn: Central Federal de Formació Política, 2008. Pàg. 32.
- EPPENSTEIN, Thomas. “Zum Funktionswandel Sozialer Arbeit: Zwischen Modernitätsbewältigung, Marktlogik und Disziplinierung”, en BENZ, Benjamin; BOECKH, Jürgen i MOGGE-GROTJAHN, Hildgard. *Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 2010.
- LUTZ, Ronald. “Perspektiven der sozialen Arbeit”, en *Archiv für Politik und Zeitgeschichte* (Arxiu de Política i Història contemporània) 12-13/2008, Bonn: Central Federal de Formació Política, 2008. Pàg. 4.
- THOLE, Werner. *Grundriss soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 2012. Pàg. 20.
- VAHSEN, Friedhelm G. i TAN, Dursun. “Migration, Interkulturelle Pädagogik und Soziale Arbeit”, en THOLE, Werner (2012). Pàg. 571.
- Quarta llei per a “Prestacions modernes en el mercat laboral”, en *Bundesgesetzblatt I* (Gaceta federal I) (2003). Pàg. 2954.