

La FEDAAS en el proyecto constitucional de 1978: la apertura de una senda

Xoán Lombardero Posada

Resumen

Conocida y tratada por la literatura y la profesión, el estudio de la actuación de la FEDAAS en el proceso de elaboración y aprobación parlamentaria de la Constitución española de 1978 se ha centrado en responder qué se hizo. Basándose en material publicado y en nuevas aportaciones, esta comunicación pretende indagar en cómo tuvo lugar esa actuación.

Palabras Clave

Organización profesional, política social, servicios sociales, institucionalización de los servicios sociales.

Abstract

Known and treated by the literature and the profession, the study of the action of the FEDAAS in the process of production and parliamentary approval of the Spanish Constitution of 1978 has centred on answering what was done. Being based on published material and on new contributions, this communication tries to investigate in how this action took place.

Keywords

Professional organization, social politics, social services, institutionalization of the social services

Xoán Lombardero Posada

Trabajador social
Investigador Universidad de Vigo
xlombardero@yahoo.com



1. Introducción

La intervención de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales (FE-DAAS) en el proceso constituyente de 1978 es un hecho que, cuando resulta abordado por la literatura, aparece tratado de forma indirecta o descriptiva. Rodríguez Cabrero (2001, p.28), en referencia al proceso de sustitución de las antiguas redes de acción social señala: “el proyecto se lleva a cabo en varias fases. En primer término se procede a hacer desaparecer, en el curso del debate del texto constitucional, el término de beneficencia pública que aparecía en el borrador de la Constitución”. Manuales universitarios significativos para la enseñanza del Trabajo Social en España, por su parte, no recogen el episodio. En cambio, trabajos como el de Gil Parejo (2004) abordan esta cuestión incluyendo la nota de prensa remitida por la FE-DAAS a los grupos parlamentarios y medios de comunicación en junio de 1978. Gil Parejo incluye también el nombre del senador que presentó la enmienda, Lorenzo Martín-Retortillo¹. En su texto se refiere que “(...) la FEDAAS participa en el proceso de debate, a pesar de que la Constitución ya estaba aprobada en el Senado, en el que solamente se admitían algunas enmiendas que realmente tuvieran una fuerte implicación y/o supusieran cuestionamiento, contradicción o conflicto grave”.

Nuestro interés en esta comunicación, reside en conocer cómo, y de qué forma, un actor como la Federación de asociaciones profesionales fue capaz de influir y lograr la modificación del texto constitucional. Se analiza el comportamiento de la FEDAAS, los recursos que pudo movilizar y los actores y el contexto institucional. Estas aportaciones complementan las de Gil Parejo.

La metodología de análisis de esta comunicación es el estudio de casos ya que nuestro objeto de estudio está formulado en términos de “cómo” y “por qué”. Sabemos parte de lo ocurrido, pero queremos conocer cómo sucedió. La elección de sujetos informantes nos conduce a Patrocinio de Las Heras Pinilla, presidenta de la FEDAAS entre 1977 y 1983. Como fuentes de información empleamos una entrevista en profundidad, revisión, búsqueda y análisis de bibliografía y documentación.

2. Resultados

El Boletín Oficial de las Cortes Españolas publica, el 17 de abril de 1978, el informe de la Ponencia constitucional. En la disposición adicional de la misma se incluyen las competencias a las que podrán acceder las futuras comunidades autónomas en su autogobierno. En el párrafo “q” de esa disposición adicional aparece “Beneficencia y asistencia social”. Detectado esto por FEDAAS:

pedimos institucionalmente entrevistas a todos los grupos parlamentarios. Nos recibieron casi todos, y los que se tomaron más interés en nuestras propuestas fueron Alianza Popular, lo que nos sorprendió, y la portavoz parlamentaria del PSOE, Carlota Bustelo” (P. Las Heras, entrevista personal²).

En lo que respecta al gobierno, en aquel momento de UCD, la FEDAAS fue recibida por el entonces director del Instituto de Bienestar Social (y actual ministro de exteriores, García Margallo).

En estos contactos con los grupos parlamentarios y el gobierno, la FEDAAS se encuentra con que:

la remisión era a los Pactos de la Moncloa, y allí no se había tratado de la liquidación de la Beneficencia (Ibídem).

Las respuestas son ambiguas, los grupos parlamentarios no desean comprometerse en una cuestión de la que desconocen su alcance y que, sobre todo, no aparecía especificada en aquellos Pactos³. El gobierno de UCD, por su parte, atiende pero no actúa. En ese contexto de incertidumbre, el grupo parlamentario del PSOE remite a la FEDAAS para que contacte con el aparato del partido. El responsable en esa área es el diputado Ciriaco de Vicente, con quien transcurrirán las conversaciones.

Pero en este intervalo de tiempo el Pleno del Congreso aprueba, el 21 de julio, el texto del proyecto constitucional. Y en él se mantiene “Beneficencia y Asistencia Social” como competencia que las comunidades autónomas podrían asumir. El proyecto se traslada entonces para el Senado, teniendo fecha límite para realizar enmiendas un plazo tan ajustado como el 7 de agosto.

Con la intención de no repetir el esquema dado durante la tramitación en el Congreso, en el que primero los grupos parlamentarios, y después los partidos políticos, se mostraban bloqueados ante una propuesta a la que no daban traducción legislativa, FEDAAS decide cambiar de estrategia. Opta entonces por dirigirse a aquellos senadores electos y de formaciones independientes con la intención de sortear el obstáculo que suponía la rigidez encontrada en los grupos y partidos políticos mayoritarios. Comprobaron para eso, uno a uno, el perfil de ese grupo de senadores en busca de aquel que pudiera comprender y defender los argumentos de FEDAAS. De esta forma:

dimos con un senador que era catedrático de derecho administrativo, Martín Retortillo, entonces consideramos que éste podría ser el cauce de la defensa de la enmienda (Ibídem).

El senador contaba con dos características que precisaba la FEDAAS, 1) capacidad técnico-jurídica y sensibilidad política para introducir la enmienda, y, 2) no estar sometido a la disciplina de partido, principal e inesperado obstáculo con el que chocaran en el Congreso. Una vez localizado el senador, era preciso tener definida y elaborada la enmienda:

había que darle (a Martín Retortillo) la enmienda hecha porque no íbamos a llevar una propuesta sin estar muy elaborada, muy trabajada. Discutimos muy a fondo los argumentos de nuestra propuesta con Martín Retortillo y él se comprometió a elaborar una enmienda conforme al procedimiento del Senado. Entendió todas nuestras argumentaciones y le pareció que era una barbaridad mantener aquello (la inclusión de la Beneficencia en el texto constitucional) (Ibídem).

Los argumentos utilizados por la FEDAAS están contenidos en el texto enviado a la prensa y a los

notas

¹ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer fue elegido en las elecciones generales de 1977 senador por la circunscripción electoral de Zaragoza en la formación electoral Candidatura Aragonesa de Unidad Democrática.

² Ver ficha técnica en el Anexo.

³ Rodríguez Cabrero (2013) refiere: “la democracia política genera desde 1977 un nuevo marco institucional que canaliza el conflicto socio-político y hace posible la presencia de actores sociales y económicos que a partir del Pacto de la Moncloa de octubre de 1977 hará de las políticas sociales un espacio de confrontación de ideas e intereses, de consenso y conflicto en torno a las políticas sociales”.

grupos políticos en junio de 1978⁴. Se basan, a) en la superación histórica de la acción social en su forma de beneficencia, b) en la incongruencia que suponía mantener la beneficencia en un Estado social y democrático de derecho, como el que se estaba construyendo, c) en la constatación de la FEDAAS de que el mantenimiento en el cuerpo institucional de la “beneficencia” equivaldría a conservar y garantizar legalmente la dualidad ciudadana con recursos, d) la conservación de la palabra “beneficencia” daría cobertura institucional a toda la red de atención benéfica existente en el territorio español, impidiendo la efectiva realización de un Estado de bienestar asentado en la universalidad de derechos. De esta forma:

que el Estado se hubiera decidido a constituirse en Estado social y democrático de derecho quería decir que daba valor a las libertades democráticas y a los derechos sociales, ese era su pacto con la ciudadanía. Pero veíamos que, al dejar (el proyecto constitucional) la Seguridad Social entre los Principios rectores de la política social y económica ésta quedaba al albur de los distintos gobiernos y podía, o no, aplicar el desarrollo de la Seguridad Social no contributiva universal y seguir con la Beneficencia como proceso alternativo (Ibídem).

La enmienda es así presentada por Lorenzo Martín-Retortillo, integrado en el grupo Progresistas y Socialistas Independientes del Senado, el 7 de agosto de 1978. Con el epígrafe de enmienda número 577⁵, el senador incluyó una serie de diecisiete enmiendas sobre diferentes asuntos. La referente a la supresión de la beneficencia aparece como número 11 dentro de esta enmienda 577. Su texto es el siguiente:

Enmienda al Artículo 141⁶, párrafo 1, letra s).

3. Justificación

Parece suficiente con aludir a la asistencia social, término que engloba también el de la beneficencia, que por las connotaciones peyorativas que conlleva habría que superar en la significación que últimamente viene teniendo.

Se propone: eliminar la alusión a la beneficencia de forma que quede sólo así: «asistencia social».

Una vez presentada en plazo, la enmienda será defendida por el propio senador en la denominada Comisión de Constitución en la sesión del 12 de septiembre de 1978.

La estrategia de Martín-Retortillo, dada la composición del Senado y de la correspondiente Comisión, es la de focalizarse principalmente en el carácter anticuado del concepto beneficencia⁷. Los argumentos expuestos serán una selección y adecuación de los proporcionados por la FEDAAS para asegurar la aprobación en la Comisión de la propuesta⁸.

Más que presentar e incidir en todas las razones de FEDAAS, Martín-Retortillo enuncia aspectos que son, para los otros senadores, comprensibles y favorables al sentido de la enmienda y que, en ese momento del proceso, faciliten el objetivo de la supresión del término cuando tenga lugar la votación. No interesan tanto los argumentos de la propuesta elaborada por la FEDAAS como asegurar la aprobación de la enmienda en la Comisión.

En el comienzo de la defensa de la enmienda el senador indica que:

A pesar de lo que pudiera pensarse, la enmienda no es de fondo, sino sólo de expresión⁹.

En el desarrollo de la propuesta, prosigue:

(...) Pero, además, el concepto de beneficencia ha quedado estereotipado de forma que recuerda sólo situaciones del antiguo régimen: el don graciable, la limosna, el médico o la medicación, por favor y bien patente, la inscripción en el padrón, la constancia de una situación humillante, que se consideraba estable. (...) Hoy se quieren superar esas limitaciones, se quiere trabajar desde otras perspectivas, se quiere remontar un pasado de injusticias y de desigualdades, de remedio sólo de unas consecuencias, sin osar tocar para nada las causas que la producían. A esta línea de superación responde el intento de dejar abandonada la palabra «beneficencia».

En el transcurso de la sesión plenaria el grupo socialista anuncia su voto favorable¹⁰ a la enmienda de Martín-Retortillo, la cual obtiene en la misma sesión 19 votos a favor y 6 abstenciones¹¹. El término beneficencia queda de esta forma excluido de la Constitución.

En estos acontecimientos, que se sucedieron en un breve intervalo de tiempo observamos, con Kingdon (1984), como existió una doble ventana de políticas. La primera de ellas sería la producida por el contexto de la Transición o un segmento temporal de ésta. El proceso de Reforma política representó un evidente cambio o, cuando menos, transformación institucional. Por tanto, un contexto óptimo para la incorporación a la agenda de nuevos asuntos. En segundo lugar, existió ventana de políticas en el más concreto transcurso temporal de la elaboración y aprobación constitucional. La FEDAAS estuvo atenta a la inclusión de la beneficencia en el anteproyecto y, como se observa, reaccionó, evaluó alternativas y localizó actores en un breve intervalo de tiempo.

Esta actuación, con Kingdon (1984), tuvo éxito debido a que cuando se abrió la ventana (proceso de elaboración y formación del texto constitucional en el Congreso y Senado) la FEDAAS contaba con una alternativa disponible y tratable en términos de la legalidad vigente. En el caso de FEDAAS no haber actuado en ese momento concreto, entre abril y agosto de 1977, la posibilidad de bloquear la inclusión de la beneficencia y, cuando menos, evitar la continuidad del sistema de acción social graciable habría salido de escena.

La intervención de la FEDAAS mediante el bloque de una definición en el marco constitucional subraya, con Elder y Cobb (2007), la relevancia del manejo de conceptos que, fuera por simple inercia

notas

⁴ Ese texto está publicado íntegramente en Gil Parejo (2004, pp.28-29).

⁵ Enmiendas a la Constitución presentadas en el Senado (pág. 245). Obtenido el 7 de septiembre de 2013 en <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>.

⁶ Artículo 141 del proyecto que finalmente resultaría en el actual 148 del texto constitucional.

⁷ Debe tenerse en cuenta la correlación y carácter continuista del Senado en aquel momento con 41 senadores de designación real y 207 electos; de entre éstos, 106 correspondían a UCD, 35 al PSOE, 12 al PSC, 11 a la candidatura Por un Senado Democrático.

⁸ Sin vinculación a la FEDAAS, existió otra enmienda al artículo 141,1, s, del proyecto presentada por el grupo parlamentario Entesa dels Catalans. Con el número 802, proponía añadir a las competencias de las futuras autonomías «La gestión en materia de protección de menores, así como los órganos destinados a corregirlos y tutelarlos». Fue rechazada por 13 votos en contra, 10 a favor y 2 abstenciones.

⁹ Diario de sesiones del Senado, 12 de septiembre de 1978, núm. 53, pág. 2580. Obtenido el 7 de septiembre de 2013 en http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_053.PDF.

¹⁰ Ibidem, p. 2585.

¹¹ Ibidem, p. 2593.

institucional del legislador, o debido a una posición indiferente o confusa sobre la cuestión, conllevaría repercusiones en la vida cotidiana de las personas. La interacción de la FEDAAS en las cámaras constituyentes llevó a la erradicación de ciudadanía sujeto de beneficencia frente a la ciudadanía “común” o “integrada” apagando así una senda, *path dependency*, en la acción social española. Por otro lado, en la perspectiva del institucionalismo sociológico (Moreno, 2009; Del Pino y Rubio Lara, 2013), propició un efecto interpretativo favorable al carácter universal de servicios y prestaciones. Este marco no afectaría únicamente al pretendido sistema de servicios sociales, sino que facilitaría la consecución de la universalidad en sistemas como el sanitario (P. Las Heras, entrevista personal).

4. Conclusiones

En esta comunicación nos propusimos estudiar los efectos de la actividad de la FEDAAS, en los meses que duró la elaboración del proyecto constitucional, en la propuesta de alternativas, definiciones, y en el establecimiento de lo que serían políticas públicas en materia de servicios sociales en España. Podemos sintetizar las siguientes conclusiones.

1. La acción de la FEDAAS modificó el contenido de la Constitución Española al eliminar de su articulado el concepto “Beneficencia”. Este hecho elimina la senda de la beneficencia institucional y refuerza una interpretación de los derechos sociales desde la universalidad de los mismos.
2. Los Pactos de la Moncloa abren el diálogo político para los actores que lo firman, pero cierran el acceso a aquellos no involucrados

en ese proceso. Generando un marco de referencia propio, los Pactos de la Moncloa se constituyen como factor de bloque para la FEDAAS en el Congreso de los Diputados.

3. La defensa en el Senado de la enmienda promovida por la FEDAAS suavizó las consecuencias legales e institucionales que entrañaba la propuesta. Presenta como una cuestión de forma, tal proceder favoreció la aprobación de la enmienda en una cámara continuista con el régimen anterior.
4. La supresión de la beneficencia del marco jurídico español fue posible gracias a la ventana de oportunidades que abrió el cambio institucional de la Transición española y, más concretamente, a la elaboración del nuevo texto institucional.
5. En los meses de abril a agosto de 1978 la FEDAAS tenía elaborada, concretada y disponible una conceptualización consistente sin la cual no podría haber entrado a tiempo en la escena de la discusión constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Del Pino, E. e Rubio Lara, M.J. (eds.) (2013) *Los Estados del bienestar en la encrucijada*. Políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos.
- Elder, Ch.D. e Cobb, R.W. (2007). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*. En L.F. Aguilar Villanueva (ed.). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (pp. 77-104). México: Porrúa.
- Gil Parejo, M. (2004) *El protagonismo de la organización colegial en el desarrollo del Trabajo Social en España*. Madrid: Consejo General de Colegios de Diplomados de Trabajo Social y Siglo XXI Editores.

Gil Parejo, M. (2010). "Los inicios de la construcción del sistema público de servicios sociales desde la perspectiva del trabajo social. Unos años prodigiosos, 1978-1988". *Miscelánea Comillas*, 68 (132), pp. 185-209.

Heclo, H. (2010) *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Las Heras, P. de y Cortajarena, E. (1979): *Introducción al Bienestar Social*. Madrid: FEDAAS.

Rodríguez Cabrero, G. (2011) *Servicios sociales y cohesión social*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.

Rodríguez Cabrero, G. (2013) "El Estado del bienestar en España (1982-1986): entre la universalización y la reestructuración" en Álvaro Soto Carmona e Abdón Mateos López (dirs.), *Historia de la época socialista*. España: 1982-1996, Madrid: Silex, pp. 147-167.

ANEXO 1

Ficha técnica de la entrevista

TÉCNICA:	Entrevista en profundidad
PERSONA ENTREVISTADA:	Patrocinio de las Heras Pinilla
FECHA DE REALIZACIÓN:	12 de abril de 2013
LUGAR DE REALIZACIÓN:	Sede del Consejo General del Trabajo Social de España (Madrid, 12 de abril 2013)
DURACIÓN:	Fue recogida en grabadora y tiene una duración de 1:52:42