

## Dinámicas organizativas constrictivas en los servicios sociales en España

Sergio Sánchez Castiñeira<sup>1</sup>

Recibido: 04/10/2019 / Revisado: 12/10/2019 / Aceptado: 17/01/2020

**Resumen.** Este artículo analiza algunas de las ineficacias y deformaciones que pueden producirse en el sistema de bienestar español. Es un estudio de caso de los servicios sociales de Atención Social Primaria en la ciudad de Tarragona durante la reciente crisis económica. A partir de las 12 entrevistas en profundidad a personas usuarias, se identifican sus experiencias de injusticia y privación de los derechos sociales. El análisis vincula estas experiencias constrictivas con las condiciones organizativas de los servicios sociales básicos. Los resultados exponen que la falta e inadecuación de recursos en los servicios sociales de Atención Social Primaria han favorecido unos mecanismos discriminatorios en la selección de personas beneficiarias, así como unos desajustes en la implementación de prestaciones y servicios. De esta forma, la gestión de la pobreza que realizan los servicios sociales básicos puede penalizar la población empobrecida de forma ineficaz, injusta y dolorosa. Finalmente, el artículo plantea algunas recomendaciones para que los servicios sociales básicos sean más eficaces en la consecución de sus objetivos de bienestar y justicia sociales.

**Palabras clave:** Servicios sociales, implementación, Trabajo Social, opresión, pobreza.

### [en] Constraining organisational dynamics in social services in Spain

**Abstract.** This article analyses some of the inefficiencies and distortions that can arise within the Spanish welfare system. It is a case study examining primary social care services in the city of Tarragona during the recent economic crisis. Twelve in-depth interviews conducted with users show their experiences of injustice and being deprived of social rights. The analysis links these constraining experiences with the organisational conditions affecting basic social services. The results show that an absence or inadequacy of resources in primary social care services has encouraged the development of discriminatory mechanisms in terms of the selection of beneficiaries, in addition to imbalances in the implementation of benefits and services. Institutional interventions such as those analysed, performed in an inefficient, unfair and painful manner, penalise the impoverished population. The article concludes by providing some recommendations in order for basic social services to be more effective in achieving their goals of social welfare and justice.

**Keywords:** social services, implementation, social work, oppression, poverty.

**Sumario:** 1. Presentación. 2. Los servicios sociales básicos de Tarragona durante la reciente crisis económica. 3. Metodología. 4. Resultados. 4.1 Selección de beneficiarios. 4.2 Implementación de recursos adecuado. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Sánchez Castiñeira, S. (2020) Dinámicas organizativas constrictivas en los servicios sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 259-270.

### 1. Presentación

La intervención institucional contra la pobreza se dirige a favorecer el bienestar social y promover las oportunidades, pero en última ins-

tancia puede mantener o acentuar las desigualdades sociales (García y Rendueles 2017). En ocasiones, las organizaciones de servicios sociales implementan normativas y desarrollan prácticas que, de forma involuntaria, producen

<sup>1</sup> Universidad de Barcelona, España.  
sergiosanchez727@yahoo.es

experiencias de injusticia y de privación de los derechos sociales (Morgen, Acker y Weight, 2010). Existe evidencia de esta realidad en el contexto español, donde la implementación de la asistencia social pública puede producir activamente emociones de vergüenza y culpa en las personas beneficiarias (Lasheras, Jabat, d'Oliveira y Sánchez, 2017). Estas experiencias constrictivas pueden provocar que las usuarias<sup>2</sup> no vuelvan a recurrir a los servicios sociales, o bien que aumente su "dependencia" institucional al recibir intervenciones que reducen su capacidad para afrontar sus desventajas sociales (Strier y Binyamin, 2010). No obstante, las investigaciones que vinculan las experiencias constrictivas de las usuarias con las dinámicas organizativas son escasas (Ramsundarsingh y Shier, 2017).

En el contexto español, las intervenciones públicas se organizan en función del supuesto de que la familia es la responsable de la protección de sus miembros y de que las políticas deben fomentar la solidaridad entre los parientes (Flaquer, 2004). Las medidas económicas de protección a la infancia son escasas y los hogares con menores de edad presentan tasas elevadas de pobreza infantil en este sistema de bienestar (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015). Por otro lado, en momentos de crisis o de transformación económica y social, las familias se sobrecargan de responsabilidades y aumentan las demandas de la asistencia social pública, la cual está diseñada como una medida residual para situaciones excepcionales (Martínez, 2014). En este sentido, los servicios sociales carecen de marco institucional efectivo para garantizar los derechos sociales (Aguilar, Llobet y Perez, 2012).

El sistema de servicios sociales representa el pilar del bienestar más débil y sensible a los cambios económicos. Por lo tanto, las políticas de austeridad han impactado de forma desproporcionada en los recursos económicos y humanos de que disponen para hacer frente al incremento de las necesidades sociales (Alguacil, 2012). Asimismo, los servicios sociales básicos adolecen de la capacidad de proporcionar respuestas integrales y transversales al incremento y diversificación de unas trayectorias de exclusión derivadas de la acumulación e interacción de desventajas en el ámbito económico, laboral, de vivienda,

relacional o de salud, entre otros (Subirats, 2004). En un contexto ideológico de individualización de las desventajas sociales, unos servicios sociales insuficientes e inadecuados pueden formar parte de procesos más amplios de desempoderamiento y estigmatización que afectan a la población empobrecida (AE-DGSS, 2017).

Este artículo trata sobre las experiencias directas de las usuarias de los servicios sociales básicos y permite identificar algunas de las ineficacias y de las deformaciones que pueden producirse en el sistema de bienestar español. El estudio se basa en doce entrevistas a familias con niños/as menores de edad que son usuarias de este tipo de asistencia social en la ciudad de Tarragona. Se trata de un análisis institucional que concibe que estas prácticas constrictivas se producen fundamentalmente por unas condiciones organizativas que escapan a las decisiones individuales de las personas que implementan las políticas en primera línea (Guezzi y Mingione, 2012).

Se analiza el caso de Tarragona para mostrar que la insuficiencia de recursos y la inadecuación de estos al carácter multidimensional de las desigualdades sociales representan dos factores fundamentales que condicionan los servicios sociales básicos en el sistema de bienestar español. Más concretamente, estas condiciones básicas producen las dinámicas organizativas de selectividad de las beneficiarias y de implementación de recursos inadecuados que se materializan en diferentes experiencias constrictivas para la población usuaria. Las prácticas constrictivas se conceptualizan como aquellas intervenciones institucionales donde las usuarias sienten que no se atienden como es debido sus necesidades materiales básicas o bien que se desmerece su identidad social (Lister, 2004).

## **2. Los servicios sociales básicos de Tarragona durante la reciente crisis económica**

Una de las funciones principales de los servicios sociales básicos en España es la atención de las necesidades materiales de la población. En el caso de Tarragona, los servicios sociales básicos han intervenido en 3.375 hogares (el 6.2% de los hogares de la ciudad) en el año

<sup>2</sup> Este artículo emplea el femenino como genérico en tanto que la inmensa mayoría de profesionales y personas usuarias de los servicios sociales se definen como mujeres.

2013<sup>3</sup>. En comparación con la media de otros municipios catalanes, los servicios sociales de la ciudad disponían de menos recursos humanos y económicos, y atendían un número considerablemente menor de población. Este nivel de intervención institucional contrasta con la realidad de una ciudad que sufre mayores desigualdades socioeconómicas, y donde las diferentes administraciones (central, autonómica y local) realizan una inversión menor en políticas sociales (Sánchez, 2019a).

Por otra parte, esta investigación se ha llevado a cabo durante el periodo de crisis económica más acentuado, cuando la tasa de paro registrado ascendía al 19% y la tasa de cobertura de prestaciones y subsidios de desempleo era el 50% en la ciudad (año 2013) (Sánchez, 2019a)<sup>4</sup>. El análisis de un contexto local y temporal especialmente restrictivo es idóneo para identificar y analizar algunas de las dinámicas organizativas más excluyentes que pueden generarse en los servicios sociales básicos en España (Yin, 2014).

La principal medida contra la pobreza que gestionaban los servicios sociales en el momento de la investigación era la prestación económica de urgencia social (“ayuda de urgencia”). Se trataba de una prestación económica puntual para atender situaciones de primera necesidad, que se regía por un reglamento interno (no publicado) que, además, otorgaba amplia capacidad de decisión al personal de servicios sociales. Estas prestaciones se convirtieron en el principal instrumento de los servicios sociales de Tarragona para amortiguar los efectos de las crecientes restricciones en las rentas mínimas que la Administración Autonómica había realizado (ECAS, 2012). De esta forma, el número de tramitaciones de estas prestaciones en la ciudad había pasado de 233 en 2011, a 2.188 en 2014 (Sánchez, 2019a). En 2014, el 84% de las prestaciones se habían tramitado a hogares con algún miembro menor de edad, el 74% a titulares que eran mujeres, el 27% a hogares formado por familias monoparentales, y el 31% a titulares nacidos en el Magreb.

Los servicios sociales básicos de Tarragona se distribuían por el territorio a partir de cinco “centros de servicios sociales”, que contaban con un total de 36 trabajadoras y educadoras sociales en el año 2014. Las condiciones es-

paciales (despachos y mobiliario de atención individual) y burocráticas (fichas individuales, expedientes familiares, “ayudas de urgencia”, etc.) configuraban las intervenciones de manera individual o familiar, en detrimento de la intervención grupal y comunitaria. Esta infraestructura resulta acorde con que las trabajadoras sociales en el contexto catalán tiendan a identificar su metodología de intervención con las teorías psicodinámicas y sistémicas familiares, y no con las teorías críticas sobre desigualdades y opresiones sociales (Fernández, 2015). Por otra parte, los servicios sociales básicos se organizaban en equipos funcionales, según los siguientes ámbitos de intervención: situaciones puntuales o moderadas de privación o crisis familiar, trayectorias acentuadas de exclusión social, violencia machista y protección a la infancia. Estas condiciones organizativas dificultan que las trabajadoras sociales asuman que las dificultades sociales que personifican los usuarios son fenómenos sistémicos y estructurales (Jones, 2002).

### 3. Metodología

Las perspectivas y las experiencias de las usuarias resultan fundamentales para comprender y reformar unos servicios sociales que pretendan ser democráticos y empoderadores (Arenas, 2016). Este estudio de caso de la ciudad de Tarragona se basa en 12 entrevistas en profundidad realizadas a usuarias de los servicios sociales básicos en una época de grave crisis económica y fiscal (2011-2013). Las entrevistas se han orientado a conocer las prácticas de las usuarias y del personal de los servicios sociales con el objetivo de comprender el contexto organizativo (Bertaux, 2010).

La muestra no pretende ser representativa de la población usuaria de los servicios sociales de Tarragona, sino que aspira a identificar la presencia de diferentes prácticas constrictivas a partir de maximizar las diferencias sociodemográficas que presentan las usuarias (Ritchie, Lewis, McNauhgtton y Ormston, 2014). El criterio básico para definir la muestra ha sido que se tratara de usuarias que habían solicitado apoyo económico y tenían hijos/as menores de edad a su cargo. Dentro de este colectivo, se ha

<sup>3</sup> Este artículo no incluye las cifras ni las prácticas relativas a las actuaciones de los servicios sociales que motivadas por la situación de dependencia física del usuario.

<sup>4</sup> La tasa de desempleo total (registrado y no registrado) que recogía la EPA para toda la provincia ascendía al 26%.

buscado la máxima diversidad socioeconómica a partir de las siguientes variables: edad (entre 45 y 24 años); género (ocho mujeres, tres hombres y una pareja mixta); origen (español, marroquí, nigerianos, camerunés y boliviano); estructura del hogar (monoparental, biparental y multigeneracional), número de hijos/as menores de edad (hogares con uno, dos, tres o cinco); fuente principal de ingresos (prestación del Servicio de Empleo Público Estatal, *Renta Mínima d'Inserció*, empleo formal y ocupación informal).

El acceso a las personas entrevistadas se ha realizado a partir de las trabajadoras sociales, que han solicitado permiso a las usuarias para que el investigador las contacte telefónicamente y les proponga realizar una entrevista que trate “de los efectos de la crisis en las familias”. Las trabajadoras sociales han seleccionado a las entrevistadas entre las usuarias que han atendido a partir de los criterios que había establecido el investigador, pero han incorporado otros criterios de conveniencia para facilitar la participación de las familias (Ritchie *et al.*, 2014): la relación (habían generado un vínculo de confianza que facilitaba este ulterior contacto) y el dominio de una lengua oficial. De esta forma, la selección de la muestra puede haber tendido a descartar las usuarias que sufrían más barreras comunicativas, culturales o socioeconómicas y/o que establecían las relaciones más conflictivas con el personal.

El propio investigador ha realizado y transcrito las entrevistas. Las entrevistas se han producido en el domicilio de las usuarias (9) o en un centro cívico (3) y han tenido una duración media de 92 minutos. Las usuarias han sido informadas por oral y por escrito de que su participación se realizaba en condiciones de absoluta confidencialidad y voluntariedad. Al final de cada entrevista, el investigador ha reconocido explícitamente a las usuarias los esfuerzos que deben realizar cotidianamente y también les ha obsequiado con una caja de bombones.

Las entrevistas se han orientado a conocer las relaciones formales e informales que los hogares establecen para sobrevivir a las situaciones de privación severa. Asimismo, se ha hecho hincapié en las perspectivas de las usuarias sobre las formas y los contenidos de los servicios sociales básicos. El análisis se ha llevado a cabo con el programa Atlas.ti7 y se han identificado 32 extractos del tema “Prestaciones económicas” y 55 del tema

“Servicios sociales básicos” (anexo 1). A partir de los fragmentos seleccionados y en relación con la literatura científica, se han analizado las prácticas de servicios sociales que las usuarias han podido experimentar como constrictivas y se han asociado a las condiciones organizativas de falta y de inadecuación de los recursos.

## 4. Resultados

El análisis de las entrevistas desvela una variedad de situaciones en los servicios sociales básicos que pueden generar experiencias de injusticia y de privación de derechos sociales. El siguiente análisis de las prácticas constrictivas en los servicios sociales se estructura a partir del mayor peso que puede haber tenido una u otra de las dos dinámicas organizativas básicas: la selectividad de los beneficiarios y la implementación de recursos inadecuados.

### 4.1. Selección de los beneficiarios

La presencia de unas necesidades socioeconómicas que sobrepasan la capacidad de respuesta de los servicios sociales puede favorecer la aparición de prácticas informales de selección de las usuarias que finalmente acceden a las prestaciones y servicios (*diversión strategies*) (Morgen *et al.*, 2009). Una de estas prácticas puede consistir en la priorización de aquellas usuarias que presentan una pobreza más severa. M es una mujer de 24 años con dos hijos de seis y dos años y víctima de violencia de género. Su decisión (no deseada) de regresar a vivir con sus padres para evitar la privación extrema es una estrategia común en los sistemas de bienestar familistas del sur de Europa (European Commission, 2008). A diferencia de otras usuarias en condiciones más precarias, M puede renunciar a prestaciones económicas puntuales de servicios sociales para así poder mantener su dignidad e integridad:

Entrevistador: ¿Por qué crees que [servicios sociales] sí que ayudan a otras personas?

M: No lo sé. ¿Porque yo soy franca y digo las cosas tal cual? Conozco una chica aquí [en el barrio] que su marido está trabajando, y la han metido a trabajar en la guardería, y le están ayudando a pagar el piso. Pero ella va llorando y dando pena. La gente miente. Yo digo lo que hay. No voy allí a dar pena a la gente.

Investigaciones previas han mostrado que la relación entre pobreza y vergüenza (*shame*) es una constatación en diferentes contextos nacionales y culturales (Chase y Bantebya-Kyomuhendo, 2015). Sin embargo, la identidad de las usuarias es una realidad dinámica condicionada por las relaciones que establecen con los servicios sociales (Paugam, 2002). De esta manera, esta estrategia organizativa de gestión recursos escasos podría configurar unas actitudes de aflicción y pasividad que perjudicaran las intervenciones de empoderamiento de las usuarias más empobrecidas.

Por otro lado, el personal de servicios sociales se lamenta a menudo de la carga burocrática que tiene su trabajo (Pelegrí, 2010). Sin embargo, los trámites administrativos en la gestión de prestaciones pueden instrumentalizarse como filtros que seleccionen aquellas usuarias que se considera que tienen más necesidades (van Berkel y van Der Aa, 2012). De esta forma, las prestaciones se destinan a aquellas personas que muestra la paciencia y la perseverancia que a menudo supone conseguir una prestación (realizar entrevistas de “diagnóstico”, presentar documentación, soportar retrasos en la tramitación, etc.) (Morgen *et al.*, 2009). Se trata de un criterio de gestión de recursos escasos que puede parecer razonable pero que, en última instancia, puede penalizar aquellas usuarias más vulnerables. Este es el caso de L, que es una madre separada con tres niñas muy pequeñas, sin ingresos estables, y con una red familiar y social muy débil:

A veces la gente te dice: “Ves a ese sitio, que te van a ayudar”. Entonces vas, y preguntas y te dicen: “Mira me traes esto y esto”. Y si no lo tienes, te vas a demorar [...] Para la ayuda de la Cruz Roja [que consiste en productos de alimentación en conservas y/o ropa], los servicios sociales me han pedido un montón de hojas. El problema es que [la trabajadora social] me dijo que hay que ir a recogerlas [a la sede de la Cruz Roja que se encuentra en las afueras de la ciudad], y yo no puedo. No tengo coche. No conozco a nadie con coche. Dicen que hay que coger autobús.

Otra práctica selectiva de usuarias viene fundamentada por unas políticas sociales que

han tomado una orientación normativa e ideológica hacia la activación en las últimas décadas (Castel, 2003). Los servicios sociales básicos introducen criterios de condicionalidad más o menos explícitos para acceder a las prestaciones (por ejemplo, “implicarse en las medidas de inclusión” propuestas por la organización) (Sánchez, 2019b). K es una mujer casada de 32 años nacida en Camerún, que tiene dos hijos de cinco y dos años. Su marido mantiene un empleo a tiempo parcial y ella busca un trabajo que permita a la familia no depender de la caridad para cubrir las necesidades más básicas. Como se verá más adelante, K no está de acuerdo con el breve curso de catalán que servicios sociales trata de imponerle con el supuesto objetivo de mejorar la empleabilidad. Teniendo en cuenta la situación de privación material de la familia, es posible que esta negativa de K le haya excluido de una ayuda económica que, objetivamente, necesitaría:

No quiero hablar mal de la gente, pero ¡tú te crees que es mi amiga de Bilbao que me llama el año pasado cuando estaba embarazada! Me dice: “¿Pero es que tú no tienes asistenta social allí? Dile que te mande a la Cruz Roja para que te den pañales, porque a mí me daban<sup>5</sup>. ¡Vete a preguntar!”

La cita de K muestra que la escasez de recursos podría producir unos criterios implícitos de condicionalidad que, en última instancia, incrementen la desconfianza de las usuarias, además de incumplir el mandato legal de publicitar las prestaciones públicas<sup>6</sup>.

Por otra parte, los procesos ideológicos más amplios de criminalización de franjas de población con desventajas sociales condicionan las políticas sociales (Wacquant, 2012). Por ejemplo, se pueden sobredimensionar el riesgo de que las beneficiarias de las prestaciones públicas cometan fraude en las prestaciones (Leisering y Leibfreid, 1999). Estas sospechas podrían traducirse en que las prestaciones de servicios sociales se implementen a partir de criterios morales implícitos sobre el supuesto grado de merecimiento de apoyo público (Hasenfeld, 2000). En el siguiente caso, la usuaria recibe una negativa a recibir una prestación por una circunstancia que el

<sup>5</sup> Servicios sociales de primaria tienen un acuerdo económico con Cruz Roja para derivar a las usuarias que requieren productos de alimentación e higiene.

<sup>6</sup> Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico del Parlamento de Cataluña.

reglamento de servicios sociales básicos no contempla:

Entrevistador: Me has dicho que fuiste a servicios sociales hace tres meses ¿Y habías ido antes?

M: Sí, hubo una época que él [su expareja actual] se quedó parado y no cobraba nada. Porque la empresa no le pagaba y el hombre [propietario] se fue y se desentendió de todo. Se dio de baja de la seguridad de social. Y entonces no le daban papeles de paro y estuvimos un año fatal. Fui a la asistenta [servicios sociales] y tampoco, no me ayudaron en nada. La niña tenía un año. Decían que no podían ayudarme porque era como si él estuviera trabajando. En aquel momento nos ayudaron entre mi madre y la madre de él.

La cita muestra que este contexto ideológico también puede favorecer que, en última instancia, los servicios sociales básicos reproduzcan el desamparo institucional que ya generan otras organizaciones de bienestar con más rigideces burocráticas. Asimismo, la situación de M expone el marco institucional familista (Flaquer, 2004) favorece la aplicación de este criterio implícito de selección de beneficiarios.

#### 4.2. Implementación de recursos inadecuados

En ocasiones, la falta de apoyo institucional puede no deberse tanto a restricciones económicas como a la ausencia de recursos alternativos. Como hemos visto, M encabeza una familia monoparental, pero ha tenido que regresar a vivir a casa de sus padres después de sufrir violencia machista por parte de su marido. Inicialmente, había solicitado a los servicios sociales que le proporcionen un apoyo económico que complemente su subsidio mensual de 426 euros y así instalarse una vivienda propia de alquiler. Sin embargo, los servicios sociales no disponían de “este tipo de ayudas”, y sólo ofrecieron a M un recurso estandarizado y poco protector destinado a familias monoparentales totalmente desamparadas.

Entrevistador: y desde servicios sociales, ¿recibes alguna ayuda para pagar algún recibo?

M: Nada, no me pagan nada. Yo vine aquí y hablé con [nombre de la trabajadora social] y le dije a ver si me podían ayudar a buscar piso barato, y que me ayudaran a pagar algo. Me dijo que no lo podían hacer. No me dan nada porque

estoy en casa de mis padres y mi padre cobre 700 euros y entonces ya no me dan nada... La trabajadora social dijo que lo único que podía hacer era ofrecerme ir a una casa de acogida [para mujeres víctimas de violencia de género]. Y, con mis dos hijos pequeños, no me voy a meter allí, porque allí meten de todo. Allí vive un montón de gente. A lo mejor te toca compartir una habitación con 3 o 4 personas. Antes estoy en casa de mis padres. [La trabajadora social] Me dijo que así podía ahorrar, porque allí no te cobran nada, y los 426 euros me quedaban para mí. Le dije que yo no me metía ahí. Y encima tenía que ser en Lérida o Barcelona, ¿Qué hago yo en Lérida? (M)

La anterior cita también muestra que el carácter residual de la asistencia social pública en España no siempre se materializa a través de negar el acceso un servicio o una prestación. Las propias familias empobrecidas también pueden rechazar algunas prestaciones concretas porque no se adecuan a sus necesidades y porque disponen de alternativas menos perjudiciales.

Este aspecto residual de los servicios sociales básicos también se encuentra en el imaginario de una población que todavía dispone de unos recursos mínimos y que opta por evitar unos servicios percibidos como estigmatizadores (Spicker, 2004). Este es el caso de Y, un hombre casado con un hijo de un año y explica que sólo piensa volver a recurrir a servicios sociales cuando se quede “sin dinero”.

Ahora no recibo nada de servicios sociales. De momento nada, mientras entra la ayuda [prestación asistencial de 426 euros mensuales del SEPE] aguantamos. No pido ayuda muy rápido. No pediremos la ayuda hasta el final, cuando no tengamos dinero, cuando se acabe (Y).

El personal de servicios sociales comparte la idea que los servicios sociales están estigmatizados y que una parte de la población sólo acude cuando su situación económica y social se ha deteriorado enormemente (Sánchez, 2019b). No obstante, el siguiente caso muestra que las propias condiciones restrictivas de la organización también pueden disuadir a la población de recurrir a los servicios sociales. F es una mujer española que está casada con un hombre que mantiene un empleo precario. Uno de los dos hijos que el matrimonio tiene

en común padece una larga enfermedad que agota las fuerzas y los recursos de la familia:

F: Y me dice la chica [trabajadora social]: “¿Tú tienes hipoteca? ¿la estás pagando? ¿La tienes al día? Yo digo: “Sí”. Ella dice: “Pues entonces no, tienes que dejar de pagar el piso”

Entrevistador: ¿Qué pedía usted cuando le dijeron esto?

F: No sé, una ayuda, una pensión [...] Tienes que decir te van a embargar el piso para que te den una ayuda.

Por otro lado, también se producen casos de familias que han vivido un proceso de descenso socioeconómico y que reclaman su derecho al apoyo institucional. El carácter altamente selectivo de la asistencia social pública les excluye debido a su situación de menor precariedad, puesto que todavía disponen de apoyo social o de la seguridad que otorga un piso en propiedad. Unos servicios sociales cada vez más residuales pueden incrementar las actitudes de rechazo de las clases medias recién precarizadas hacia otros grupos sociales que pueden presentar situaciones más extremas de privación (Lasheras et al., 2017). D es una mujer de origen español, casada y madre de un niño de 16 años. En la siguiente cita, esta mujer reacciona al sentimiento de desamparo que le han producido los servicios sociales con la voluntad manifiesta de excluir las personas de origen extranjero de los sistemas públicos de protección. Asimismo, sus palabras apuntan a que el personal de servicios sociales puede carecer de discursos alternativos para contrarrestar estas actitudes discriminatorias (Urh, 2011).

[Las trabajadoras sociales] Te dicen: “Para todos no llega”. Pues entonces, debería ser primero los españoles y luego los de fuera, que por eso vienen de fuera. Porque yo voy a su país y me dan una patada en el culo. Y [nombre de la trabajadora social] se lo dije, y ella me dijo: “Tienes toda la razón del mundo, D”.

Por otro lado, la efectividad de las organizaciones de bienestar depende en buena medida de que los usuarios puedan definir sus necesidades y formar parte en la decisión las intervenciones (Strier y Binyamin, 2010). Un contexto de escasez de servicios reduce la ca-

pacidad de autodeterminación de los usuarios. Como se ha visto anteriormente, a pesar de que la familia de K vive una situación de privación severa, esta usuaria puede haber ser penalizada sin apoyo material al no aceptar las medidas propuestas por la institución. Esta usuaria consideraba que debía realizar algún tipo de formación ocupacional específica que le facilitase la entrada directa en el mercado laboral. En cambio, los servicios sociales sólo disponían de medidas más generalizadas, que K valoraba inútiles para encontrar un trabajo. La siguiente cita denota como las propuestas de la organización pueden ser vividas como imposiciones arbitrarias:

Y cuándo le pregunto [a la trabajadora social] por un curso de limpieza, de cocina... ella me dice que por qué yo no hablo catalán, ¿tú crees que es normal? (K).

Esta experiencia concreta de desconsideración e impotencia puede verse acentuada porque la oferta de formación ocupacional en la ciudad se desconoce en servicios sociales, debido en parte a la falta de comunicación entre los servicios sociales básicos y los servicios municipales de empleo (IMSST, 2016). Este caso confirmaría estudios previos sobre los estados del bienestar del sur de Europa, que muestran una mayor descoordinación entre los agentes del bienestar, generando sistemas de gobernanza que producen vacíos de atención de las necesidades y solapamientos de algunas medidas (Kazepov, 2010).

La legislación establece que los servicios sociales de Atención primaria combinen diferentes funciones sociales, como son la satisfacción de necesidades materiales básicas de los hogares con la protección de la infancia en riesgo de negligencia, maltrato o abuso<sup>7</sup>. La falta de recursos económicos e humanos en los servicios sociales pueden conllevar que las intervenciones se realicen no tanto en función de las necesidades objetivas de la población como de los servicios y los aparatos administrativos disponibles (Brodkin, 2007). Un entramado organizativo puede condicionar las acciones de los actores hacia estrategias de control y coacción de las familias cuando los recursos humanos y administrativos de protección a la infancia resultan más disponibles que los recursos materiales para atender la privación material.

<sup>7</sup> Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales del Parlamento de Cataluña.

Se ha tenido que ocupar un piso junto con su marido y sus cinco hijos pequeños. Malvive con escasos recursos debe recurrir a prácticas ilegales para disponer de suministros básicos como la luz y el agua (“pincharlos”). Desde servicios sociales se ha tratado de tramitar una renta mínima de inserción (sin éxito por el momento), se le ha permitido el acceso a los productos alimenticios en conservas que ofrece la Cruz Roja y se ha facilitado que su hija pequeña vaya a la escuela infantil municipal. La familia malvive de esta asistencia social, del intercambio de favores con algunos vecinos, de la búsqueda de chatarra y, en ocasiones de mayor desesperación, de la limosna o de los productos básicos que la mujer hurta de los grandes supermercados. Los servicios sociales han identificado una situación de “infancia en riesgo” de los niños y, por lo tanto, han impuesto un “plan de intervención” que garantiza que los menores reciben una atención adecuada. Esto último implica que esta madre y su marido quedan bajo la vigilancia de los servicios sociales y, ante la amenaza de perder la custodia de los niños, S ya había sido tutelada por la Administración cuando era niña, y es posible que la pobreza haya acentuado vulnerabilidades previas en relación con su capacidad de atender a los hijos. Sin embargo, esta mujer expresa, de forma dolorosa pero convincente, que lo que realmente necesita para ejercer las funciones básicas parentales es una oportunidad para superar la privación material extrema:

Ellos dicen: “que [los niños] vayan bien al colegio, que vayan al médico, que todo que esté bien”. Si yo no quiero la *pirmi* [es decir, ‘vivir de’ una prestación como la Renta Mínima de Inserción]. Si yo no encuentro [trabajo] porque no encuentro, pues joder, meterme en algún lado. Aunque cobre 300 euros al mes. Me da igual, ¿tú sabes lo que son 300 euros en casa? Yo hago virguerías.

La experiencia de S personaliza la asociación que se produce entre pertenecer a una familia empobrecida y ser definida (e intervenida) institucionalmente como una progenitora inadecuada (Gillies, 2008). En efecto, los barrios más empobrecidos de Tarragona acumulan el 58% de los niños atendidos por el servicio municipal protección de la infancia (*Equip d’Atenció a la Infància i l’Adolescència*), mientras que estos territorios solamente

contienen el 32% del total de población (Sánchez, 2019a).

Por otra parte, el carácter menos consolidado de los servicios sociales básicos respecto otros sistemas de bienestar puede favorecer que, en ocasiones, se les configure como un “cajón de sastre” y que su responsabilidad de atender las necesidades básicas de la población, de nuevo, se diluya. Como hemos visto, L es madre separada con tres hijas pequeñas que no dispone de ingresos regulares. Esta mujer de origen boliviano no dispone de ningún tipo de prestación porque no puede documentar la custodia efectiva de sus tres hijas pequeñas debido a la falta de cooperación del padre. Pues bien, los servicios sociales, ante la falta de prestaciones económicas propias y ante la nueva función que el consistorio le ha otorgado que consiste en gestionar los casales de verano municipales, proponen a esta mujer que sus hijas asistan a uno de estos casales. La organización no le proporciona la ayuda económica que la familia requiere. L permanece en una situación de extrema vulnerabilidad que perjudica el desarrollo de sus funciones. Tampoco se le facilita el acceso a apoyo psicológico propio (solo se dispone de una psicóloga para todo el municipio) o externo (a través de una derivación al sistema de salud):

Me cogieron [diagnosticaron] bastante anemia, y los ojos me fallan un poco. Tengo mucho sueño, mucho sueño. Y [tengo] aquello que te duele [se toca el pecho] y que no puedes respirar [...] Tengo muchos mareos.

A su vez, es posible que los efectos inclusivos de la medida socioeducativa propuesta por servicios sociales resulten limitados, debido que las necesidades básicas continúan sin atenderse.

## 5. Conclusiones

Este artículo trata de desvelar algunas de las ineficacias de los servicios sociales básicos, a partir de las experiencias de las familias empobrecidas de Tarragona durante los momentos más graves de la pasada crisis económica. Ciertamente, existen numerosos estudios y experiencias que muestran los beneficios de los servicios sociales básicos (Cercadillo, 2013; Martínez-López y Sánchez, 2019). Sin embargo, es necesario que se problematice el



consenso (*sens commun*) de profesionales, políticos y público en general sobre el carácter unívocamente beneficioso de las intervenciones institucionales contra la pobreza (Bourdieu y Wacquant, 1992). Ciertamente, la implementación de unas prestaciones que son escasas o inadecuadas puede conllevar valoraciones morales que culpabilizan a las usuarias (Dubois, 2015). Es posible que esta identificación de las desigualdades por las instituciones se deba al hecho de que la sociedad cada vez exige más que la Administración no desatienda de forma injustificada las necesidades materiales básicas de la población (CIS, 2010). No obstante, estas contradicciones en el seno de los servicios sociales pueden producir, en última instancia, nuevas desigualdades de carácter identitario y relacional que se superpongan a las injusticias (y desesperaciones) económicas previamente existentes (*adding insult to injury*) (Fraser, 1995). Asimismo, estas prácticas injustas y limitadoras de derechos sociales no afectan a la población precarizada de forma aleatoria, sino que suelen acentuar lógicas previas de desigualdad (género, origen y clase social) (Mattsson, 2014).

Este estudio de caso no muestra el nivel de extensión de estas prácticas constrictivas, pero corrobora la necesidad de que los servicios sociales básicos tengan en cuenta las experiencias de las usuarias y que modifiquen dos de sus condiciones básicas. En primer lugar, es necesario que la definición de los servicios sociales básicos como un derecho subjetivo que realizan las diferentes legislaciones autonómicas (Fantova, 2008) se concrete en la práctica cotidiana. Esto requiere una dotación de prestaciones suficientes el cumplimiento de su función de atención a las necesidades materiales. En segundo lugar, los servicios sociales deben incorporar nuevos recursos (formativos, salud mental, etc.) y establecer relaciones de coordinación con otros agentes de bienestar para ser más efectivos ante la creciente diversificación las necesidades sociales (Brugué, 2010).

Asimismo, el artículo apunta a otros aspectos de la realidad diaria de los servicios sociales que pueden reducir las experiencias constrictivas de las usuarias. Por un lado, las

intervenciones sociales deben considerar las situaciones de empobrecimiento como un fenómeno multidimensional y relacionado con las injusticias y las opresiones sociales (Strier y Binyamin, 2010), en lugar de comprenderse a partir de fenómenos psicológicos (Fernández, 2015) o culturales (Morlicchio, 2001). Esta definición crítica de los problemas sociales, junto con la generación de espacios participativos en los servicios sociales, puede favorecer que el personal y las usuarias establezcan relaciones basadas en el respeto mutuo y la complementación de saberes técnicos (personal) y vivenciales (usuarias) (Rosenfeld y Tardieu, 2000).

El artículo señala otros cambios necesarios que siguen esta línea de democratización de los servicios sociales. Resulta necesario incorporar procedimientos que garanticen los derechos procesales de los usuarios (por ejemplo, la comunicación de criterios claros en la adjudicación de las prestaciones económicas) (Lister, 2004). En esta misma dirección, los servicios sociales deben rendir cuentas de sus prácticas a las usuarias y al resto de la ciudadanía (Kline y Preston-Shoot, 2012).

En definitiva, las prácticas constrictivas que esta investigación ha identificado no se explican por las capacidades o actitudes individuales de las personas que implementan los servicios sociales. Tampoco los cambios que requieren los servicios sociales básicos se reducen a mejorar aspectos técnicos de su organización. En realidad, los servicios sociales deben relacionar su aspiración de empoderamiento de la población con los límites que le impone el contexto político, económico e ideológico más amplio. Esta reflexión debe, en primer lugar, traducirse en un incremento de la vertiente comunitaria y más socialmente transformadora de los servicios sociales locales (Martínez, Gallach, Blanco y Salazar, 2019). En segundo lugar, resulta necesario considerar que las intervenciones sectoriales o locales no son suficientes para combatir la pobreza y la injusticia social y que se requieren políticas económicas que aborden las dinámicas estructurales de desigualdad (Alcock, 2005).

## 6. Referencias bibliográficas

- AEDGSS. (2017). *Informe sobre el estado social de la nación 2017*. Madrid: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Recuperado de: <https://www.directoressociales.com/images/documentos/Novidades/INFORME%20ESTADO%20SOCIAL%20NACION%202017.pdf> (Consultado el 5 de diciembre de 2019)
- Aguilar, M., Llobet, M. y Pérez, B. (2012). Los servicios sociales frente a la exclusión. *Zerbitzuan*, 5, 9-26. Doi: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147/51.01>
- Alcock, P. (2005). Maximum feasible understanding: Lessons from previous wars on poverty. *Social Policy And Society* 4(3): 321–329. Doi: <https://doi.org/10.1017/S1474746405002472>
- Alguacil, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 63-74.
- Arenas, M. (2016). ¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales. *Comunitania. Revista Internacional De Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 11, 27-44. Doi: <https://doi.org/10.5944/comunitania.11.2>
- Bertaux, D. (2010). *Le récit de vie. L'enquête et ses méthodes*. Paris: Armand Colin.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: The Polity Press.
- Brodtkin, E.Z. (2007). Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research Theory*, 17(1), 1-17. Doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muj019>
- Brugué, Q. (2010). Políticas para la cohesión: nuevos contenidos y nuevas formas. En: T. Guillén y A. Ziccardi (coord.). *La acción social del gobierno local* (pp. 98-122). México: IGLOM.
- Castel, R. (2003). *L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?* Paris: Seuil.
- Cercadillo, M. (2013). Cambios en la realidad social: dinamismo y procesos de ajuste en el marco de los Servicios Sociales de Atención Primaria. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(2), 365-374. Doi: <https://doi.org/10.5209/revCUTS.2013.v26.n2.42293>
- CIS. (2010). “Estudio n.º 2844”. *Barómetro de septiembre*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chase, E. y Bantebya-Kyomuhendo, G. (2015). *Poverty and shame. global experiences*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubois, N. (2015). *La vie au guichet*. Paris: Éditions Point.
- ECAS. (2012). *Propostes i reflexions al voltant del programa de Renda Mínima d'Inserció*. Barcelona: Entitats Catalanes d'Acció Social. Disponible en: [https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/07/Reflexions-i-propostes-ECAS-per-reforma-RMI\\_docs-1i2.pdf](https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/07/Reflexions-i-propostes-ECAS-per-reforma-RMI_docs-1i2.pdf) (Consultado el 5 de diciembre de 2019).
- European Commission. (2008). *Child poverty and well-being in the EU current status and way forward*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Fantova, F. (2008). *Sistema público de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Fernández, J. (ed.). (2015). *La intervención con las familias desde el trabajo social*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers. Revista De Sociología*, 73, 27-58. Doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v73n0.1105>
- Fraser, N. (1995). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘postsocialist’ age. *New Left Review*, 212, 68-93.
- García García, S. y Rendueles Menéndez de Llano, C. (2017). Hacia un nuevo Trabajo Social crítico: el gobierno de lo social en la era neoliberal. Presentación del Monográfico. *Cuadernos De Trabajo Social*, 30(2), 243-260. Doi: <https://doi.org/10.5209/CUTS.56352>
- Ghezzi, S. y Mingione, E. (2007). Embeddedness, path dependency and social institutions. an economic sociology approach. *Current Sociology*, 55(1), 11-23.
- Gillies V. (2008). Childrearing, class and the new politics of parenting. *Sociology Compass*, 2(3), 1079–1095.
- Hasenfeld, Y. (2000). Organizational forms as moral practices: The case of welfare departments. *Social Service Review*, 74(3), 329–351.
- Instituto Municipal de Servicios Sociales. (2016). *Taula rodona: Intervenció social, serveis socials i crisi econòmica a Tarragona*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ND6N6p3y6X4> (Consultado el 5 de diciembre de 2019).
- Jones, C. (2002). *Poverty*. In Davies, M. (ed.). *The black companion to social work* (pp.7-19). Oxford: Blackwell.

- Kazepov, Y. (ed.). (2010). *Rescaling social policies towards multilevel governance in europe*. Londres: Routledge.
- Kline, R. y Preston-Shoot, M. (2012). *Professional accountability in social care and health. Challenging unacceptable practice and its management*. Londres: Sage.
- Lasheras Ruiz, R., Jabat Torres, E., D'Oliveira-Martins, M. y Sánchez de la Yncera, I. (2017). Efectos desintegradores de las políticas de integración: la Renta de Inclusión Social en Navarra. *Cuadernos De Trabajo Social*, 30(2), 315-327.
- Leisering, L. y Leibfried, S. (1999). *Time and poverty in Western welfare states. United Germany in perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Mari-Klose, P. y Mari-Klose, M. (2015). Políticas de protección social contra la pobreza infantil mediante transferencias monetarias. *Índice: revista de estadística y sociedad*, 63, 38-40.
- Martínez, L.. (2014). *Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar*. Madrid: Foessa.
- Martínez, R., Gallach, C., Blanco, I. y Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología* 77(2): e-126  
Doi: <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- Martínez-López, J. y Sánchez Carbonell, M. Ángeles. (2019). Nuevas respuestas a la pobreza y exclusión social desde el Trabajo Social: la Mesa de Instituciones Sociales en Acción Social de Elda (Mesa ISAE). *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 301-327. Doi: <https://doi.org/10.5209/cuts.59106>
- Mattsson, T. (2014). Intersectionality as a useful tool: anti-oppressive social work and critical reflection. *Affilia*, 29, 8-17. Doi: <https://doi.org/10.1177/0886109913510659>
- Morgen, S., Acker, J. y Weight, J. (2009). *Stretched thin: Poor families, welfare work, and welfare reform*. Nueva York: Cornell University Press.
- Morlicchio, E. (2001). *Poverta ed esclusione sociale: la prospettiva del mercato del lavoro*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Paugam, S. (2002). *La disqualification sociale*. Paris: La Découverte.
- Pelegrí, X. (2010). *El sistema català de serveis socials (1977-2007): cultura i política*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Ramsundarsingh, S. y Shier, M. (2017). Anti-oppressive organisational dynamics in the social services: a literature review. *British Journal of Social Work*, 47, 2308–2327. Doi: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcw174>
- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton, C. y Ormston, R. (ed.) (2014). *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers*. Londres: National Centre for Social Research.
- Rosenfeld, J.M. y Tardieu, B. (2000). *Artisans of democracy: How ordinary people, families in extreme poverty and social institutions become allies to overcome social exclusion*. Lanham: University Press of America.
- Sánchez, S. (2019a). *Las políticas públicas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona en el contexto de bienestar familista del sur de Europa*. (Tesis doctoral, Departamento de Economía y Empresariales, Universidad de Barcelona, España).
- Sánchez, S. (2019b). Social workers implementing social assistance in Spain: reshaping poverty in a familistic welfare state. En: U. Klammer, S. Leiber y S. Leitner (eds.) *Social Work and the making of Social Policy* (pp. 169-183). Bristol: The Policy Press.
- Spicker, P. (2004). *Stigma and social welfare*. Los Angeles: Croom Helm.
- Strier, R. y Binyamin, S. (2010) Developing anti-oppressive services for the poor: A theoretical and organisational rationale. *British Journal of Social Work*, 40, 1908 – 26. Doi: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcp122>
- Subirats, J. (2004). *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona. Fundació la Caixa.
- Urh, Š. (2011). Ethnic sensitivity: A challenge for social work. *International Social Work* 54(4), 471–484. Doi: <https://doi.org/10.1177/0020872810385833>
- Van Berkel, R. y van Der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration of professional service provision? *Journal of Social Policy and Politics*, 41, 493-510. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0047279412000062>
- Wacquant, L. (2012). *Castigar los pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods*. Los Angeles: Sage.

## Anexo 1

INEM {0-0} Qué iba a preguntar.. ¿a veces.. {0-0} impact on kin {1-0} consumption {1-0} cause religious beliefs {1-0} leisure {1-0} cause alcohol {1-0} in risk {1-0} decision on children {1-0} father's involvement {1-0} emotional distress {1-0} economic trajectory {1-0} impact on education {1-0} impact on job {1-0} couple dynamics {1-0} impact housing {1-0} MEMO {1-0} school {1-0} SMO {1-0} causa crisis {1-0} ss {1-0} cause-education {1-0} humiliation {2-0} Coping basics {2-0} coping health {2-0} transnational relations {2-0} expectatives {2-0} food charity {2-0} coping with time {2-0} friends {2-0} NGO {2-0} OTG {2-0} informal work {2-0} mezquita {2-0} labour trajectory {2-0} associations {3-0} coping basic needs {3-0} racism {3-0} family trajectory {3-0} impact on identity {3-0} causa-enfermedad {3-0} age {3-0} causa - family past {3-0} community relations {3-0} impact on housing {3-0} social relations responsibilities {3-0} cause health {3-0} family origin {4-0} impact physical {4-0} impact couple {4-0} expectativas hijos {4-0} Cause- training {4-0} debts {4-0} coping training {4-0} cause housing {4-0} cause discrimination {4-0} ethnic relations {4-0} cause complex {5-0} impact mother {5-0} coping child care {5-0} children education {5-0} causas hipotecas-deudas {5-0} work trajectory {6-0} Family formation {6-0} benefits {6-0} actor's agency {6-0} RMI {7-0} causa-educación {7-0} cause child care {7-0} impact social relations {7-0} impact social events/relations {7-0} Getting out {7-0} impact-family {8-0} cause - health {8-0} shield children {8-0} religious organisations {8-0} causa - complex {8-0} immigrant issues {9-0} government agencies {9-0} causa - ruptura familiar {10-0} family charact. {11-0} coping social events {11-0} Cruz Roja {11-0} kin obligations {11-0} coping education {12-0} Caritas {12-0} educational background {13-0} coping- training {14-0} immigrant trajectory {14-0} impact children {15-0} impact on health {17-0} coping- housing {20-0} ECEC {23-0} cause - legal and administrative {24-0} **benefits state {32-0} coping identity {32-0} cause- work {36-0} kin support {37-0} coping work {44-0} support social relations {53-0} SS.SS {55-0} coping- basic needs {57-0}**

Figura 1. Categorías del análisis de las entrevistas con las usuarias de servicios sociales básicos.