



X Premi de Recerca en Treball Social  
**DOLORS ARTEMAN**

JULIO 2021



COL·LEGI OFICIAL  
DE TREBALL SOCIAL  
DE CATALUNYA

[www.tscat.cat](http://www.tscat.cat)

# El trabajo social en acción

PRÁCTICA PROFESIONAL  
EN LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

Un estudio de caso de Tarragona (2011-2016)

Autor: **Dr. Sergi Sánchez Castiñeira**





**Título:** El trabajo social en acción. Práctica profesional en los servicios sociales básicos. Un estudio de caso de Tarragona (2011-2016)

**Autor:** Dr. Sergi Sánchez Castiñeira

Esta investigación es el resultado de la tesi doctoral realizada por el autor, bajo la dirección de la Dra. Anna Escobedo Caparros y la Dra. M. Soledad García Cabeza (Universidad de Barcelona).

**Edita:** Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya  
Revisado por la Assessoria de Publicacions no Periòdiques del Col·legi

**Data de publicació:** julio de 2021

**ISBN:** 978-84-09-31966-4

**Depósito legal:** B 14243-2021

**Diseño, maquetación e impresión:** Sprint Copy, SL

**PVP:** 9€

X Premi de Recerca en Treball Social “Dolors Arteman”

---

# **El trabajo social en acción**

**Práctica profesional  
en los servicios sociales básicos**

**UN ESTUDIO DE CASO DE TARRAGONA (2011-2016)**

---

Autor:

**Dr. Sergi Sánchez Castiñeira**



---

# Jurado del X Premi de Recerca en Trell Social “Dolors Arteman”

---

## **Presidenta del Jurado:**

Conchita Peña Gallardo

*Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya*

## **Jurado:**

Claudia Maria Anleu Hernández

*Universitat Rovira i Virgili*

Rosa M. Carrasco Coria

*Revista de Treball Social*

Joana Crusellas Martínez

*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Laura Domínguez Acebrón

*Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat*

Cristina Gené i Alegret

*Generalitat de Catalunya*

Jose Antonio Langarita Adiego

*Universitat de Girona*

Toni López Rodríguez

*Universitat de Barcelona*

Silvia Madrid Alejos

*Universitat de Vic. Universitat Central de Catalunya*

Josep Muñoz Luque

*Diputació de Barcelona*

Xavier Pelegrí Viaña

*Universitat de Lleida*

Elena Requena i Varón

*Universitat Ramon Llull*

A la Montse Cancho,  
la meva companya de vida.

Sergi

---

# Sumario

---

Presentación de la decana del Colegio .....	11
Agradecimientos .....	13
<b>Introducción .....</b>	<b>15</b>
<b>1. El trabajo social en un contexto institucional multinivel .....</b>	<b>21</b>
1.1. Sistema institucional multinivel.....	24
1.1.1. Nivel legislativo y reglamentario.....	24
1.1.2. Nivel organizativo .....	24
1.1.3. Contexto socioeconómico e ideológico más amplio .....	25
1.2. Las lógicas institucionales .....	26
1.2.1. El familismo.....	28
1.2.2. El universalismo .....	31
1.2.3. El profesionalismo.....	32
1.2.4. La activación.....	36
1.3. Formas de gestión de la intervención social.....	38
1.3.1. La gestión burocrática.....	38
1.3.2. La gestión técnica.....	39



<b>2. Método.....</b>	<b>41</b>
2.1. Planteamiento del estudio .....	41
2.1.1. Objetivos, dimensiones y preguntas de investigación .....	41
2.1.2. Marco analítico e hipótesis.....	43
2.2. Proceso de investigación.....	45
2.2.1. Fundamentos metodológicos.....	45
2.2.2. Recogida de datos I.	
El marco socioeconómico e institucional.....	46
2.2.3. Recogida de datos II.	
Las prácticas de las trabajadoras sociales .....	47
<b>3. Marco institucional de los servicios sociales .....</b>	<b>55</b>
3.1. El contexto socioeconómico y de bienestar local.....	55
3.1.1. Coordinación del sistema local de bienestar de Tarragona .....	58
3.2. Los servicios sociales básicos.....	60
3.2.1. Marco normativo autonómico .....	60
3.2.2. Marco organizativo en la ciudad de Tarragona .....	63
3.3. Políticas de rentas mínimas .....	75
3.3.1. Marco normativo autonómico .....	76
3.3.2. Implementación en la ciudad de Tarragona.....	78
3.4. Conclusiones .....	79
<b>4. Los servicios sociales desde la perspectiva de las trabajadoras sociales.....</b>	<b>81</b>
4.1. “Nueva pobreza” y “usuarias con múltiples dificultades” .....	81
4.2. El carácter técnico de la intervención y la autonomía profesional....	85
4.3. Tensiones entre <i>universalismo</i> y <i>profesionalismo</i> .....	87

<b>5. Readaptación social a una zona gris entre la inclusión y la exclusión.....</b>	<b>91</b>
5.1. Internalización de la condición de “usuario”.....	92
5.2. Instrumentalización de las prestaciones económicas.....	98
5.2.1. La definición profesional de las prestaciones económicas y materiales.....	98
5.2.2. Renta mínima de inserción (RMI).....	103
5.3. Maximización de los recursos externos.....	112
5.3.1. Familia y comunidades.....	113
5.3.2. Los mercados formales e informales.....	120
5.3.3. Los recursos socio-asistenciales.....	127
5.4. Consecuencias sociales.....	132
<b>6. Gestión de los riesgos sociales.....</b>	<b>137</b>
6.1. Contraprestaciones para la inserción.....	138
6.2. Pautas de consumo.....	144
6.3. Habilidades parentales.....	146
6.4. Capacitación y protección de la mujer.....	149
6.4.1. Igualdad de género y voz de la usuaria.....	150
6.4.2. Protección contra la violencia machista.....	151
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>155</b>
7.1. Reubicación de los servicios sociales en el estado de bienestar.....	157
7.2. Corresponsabilidad vs. condicionalidad.....	159
7.3. Optimizar el valor añadido de las trabajadoras sociales.....	160
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>165</b>
<b>Anexo 1. Índice de figuras, gráficos y tablas.....</b>	<b>185</b>



---

# Presentación de la decana del Col·legi

---

Os presentamos la publicación ***El trabajo social en acción. Práctica profesional en los servicios sociales básicos. Un estudio de caso de Tarragona (2011-2016)***. Es la investigación ganadora de la X edición del Premi de Recerca en Treball Social Dolors Arteman, galardón que impulsa el Col·legi desde 1998 y que tiene como objetivo principal promover la investigación y la generación de conocimiento en el ámbito del trabajo social.

Además, con la convocatoria de la décima edición, este premio superó las dos décadas de existencia. Un hito que es todo un orgullo para nosotras y nosotros, así como para toda la profesión, ya que es una buena muestra de la consolidación, el bagaje y el prestigio que tiene este certamen. Aprovecho estas líneas para agradecer su compromiso a las instituciones que apoyan al Premio y al Jurado y, cómo no, felicitar a todas las ganadoras y a todos los ganadores, así como a todas las profesionales y a todos los profesionales que han presentado sus investigaciones a lo largo de los años.

Volviendo a la publicación que tenéis entre manos, quiero trasladar mi más sincera felicitación a Sergi Sánchez Castiñeira, autor de esta investigación, cuya finalidad principal es identificar y entender las intervenciones de las trabajadoras y de los trabajadores sociales en el marco institucional de los servicios sociales básicos. Aunque el trabajo se centra en los servicios sociales

básicos de Tarragona, los casos, prácticas y conclusiones se pueden extrapolar a otros entornos urbanos y configuran un mapa muy certero de las dificultades y condicionantes a los que se enfrentan en su día a día las profesionales y los profesionales de este servicio.

Este trabajo, además, llega en un momento de gran complejidad para los servicios sociales básicos. Con unas problemáticas sociales de carácter estructural que se arrastran desde hace años en materia de vivienda, rentas, ocupación, etc., y que se han visto agravadas por los efectos de la covid-19, nos encontramos ante unos servicios sociales en crisis como modelo de atención, sobrecargados de burocracia procedente de otros sistemas y con unas profesionales y unos profesionales situados, de forma injusta, entre el sistema y la ciudadanía.

En medio de este contexto, esta publicación resulta de gran interés para documentar, a través de la voz y las experiencias de las trabajadoras y los trabajadores sociales, la realidad del momento, pero también para reflexionar y poder apuntar el camino de mejora para lograr una verdadera atención de calidad para las ciudadanas y los ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad.

Desde el Col·legi reafirmamos nuestro compromiso con la promoción de investigaciones como esta que fomentan la transferencia de conocimiento, la innovación y la mejora de las intervenciones. Por este motivo, seguiremos impulsando iniciativas en esta línea, así como el Premi de Recerca en Treball Social Dolors Arteman, que apuesten por el crecimiento profesional y por dotar al trabajo social de fundamentos teóricos y prácticos de calidad.

**Conchita Peña Gallardo**

Decana del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya

---

# Agradecimientos

---

Mis agradecimientos se dirigen en primer lugar a mis antiguas compañeras del Instituto Municipal de Servicios Sociales de Tarragona. Durante más de cinco años, trabajé con Neus Gimeno en el Plan Local de Inclusión, con quien compartí un sinfín de experiencias que me ayudaron a comprender mejor la realidad y el sentir de las trabajadoras sociales. También he adquirido enseñanzas valiosas de la añorada Mar Lechuga, así como de otras compañeras como, por ejemplo, Montse Batet, Montse Combalia, Jèssica, Mercè, Toni, Estela, María Jesús, Emiliano, Pat o Àngel. En fin, estoy agradecido a todas mis colegas del ayuntamiento de Tarragona y, especialmente, a aquellas que, desinteresadamente, participaron en alguno de los espacios de esta investigación.

Marisol García y Anna Escobedo de la Universidad de Barcelona me proporcionaron unos consejos y apoyos inestimables durante la realización de mi tesis doctoral, que ha sido la base para la elaboración posterior de este libro. Su maestría se extendió más allá del ámbito científico, pues me demostraron que la exigencia y la rigurosidad intelectual se podían acompañar de un trato exquisito y motivador. Asimismo, agradezco a Alberto Martín, Jose Fernández, Enrica Morlicchio, Olivier Masclat, Àngel Belzunegui, Sílvia Carrasco, Manuel Aguilar, Tess Ridge, Lluís Flaquer, Flavia Martinelli, Carmina Puig o Teresa Montagut por las ideas y las orientaciones que me han brindado de forma generosa.

Ciertamente, este estudio no habría llegado hasta aquí sin el apoyo, el coraje y el ejemplo de mi familia y de mis amistades. Esta alusión a mis seres más cercanos me recuerda lo afortunado que he sido en la vida, y me sitúa en un plano de humildad y en deuda con las familias usuarias de servicios sociales que he conocido a lo largo de mi vida profesional y académica.

Barcelona, otoño de 2020



---

# Introducción

---

**Una profesión que trate de entenderse a sí misma, y de ser capaz de explicarse a los demás, debe poder definir el contenido y la forma de las prácticas que constituyen su realidad cotidiana. Si bien es cierto que el trabajo social ha avanzado en el establecimiento de aproximaciones y metodologías de intervención, las prácticas reales de las trabajadoras sociales en primera línea de intervención no se han documentado y analizado en un nivel equivalente (Ferguson et al., 2020).**

La Federación Internacional de Trabajadores/as Sociales y la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social definen el trabajo social como una actividad profesional que tiene como objetivo el desarrollo y el empoderamiento de las personas, la cual se basa en los principios de justicia social, derechos humanos, responsabilidad colectiva y respeto a la diversidad (Lima, 2016). Esta definición orienta la acción del trabajo social hacia la promoción efectiva de la capacitación y autodeterminación de individuos, grupos y comunidades. En realidad, estas funciones emancipadoras de la disciplina pueden quedar diluidas durante la práctica cotidiana del trabajo social, que se desarrolla en organizaciones complejas ubicadas en contextos socioeconómicos de desigualdad (Zamanillo, 2018).

En nuestro estado de bienestar, una parte significativa del trabajo social se desarrolla en los servicios sociales básicos, que se organizan desde el ámbito municipal o comarcal y que constituyen el primer nivel del sistema público de servicios sociales. Las trabajadoras sociales<sup>1</sup> de los servicios sociales básicos

---

<sup>1</sup> Este libro emplea el femenino como genérico puesto que la inmensa mayoría de profesionales y personas usuarias de los servicios sociales se definen como mujeres.



atienden las necesidades socioeconómicas y relacionales de la población mediante una valoración de la situación y la definición de un plan de trabajo. Sin embargo, este primer nivel de servicios sociales básicos ha carecido históricamente de prestaciones y servicios suficientes para atender las situaciones de desventaja social y se han desarrollado en un marco altamente burocratizado (Aguilar et al., 2012). Asimismo, durante la pasada crisis económica, otros sectores de bienestar como el de salud, ocupación o vivienda han ido delegando en los servicios sociales básicos la (imposible) tarea de dar respuesta a diferentes necesidades básicas de la población (Ginesta et al., 2017).

La acción de las trabajadoras sociales está condicionada por este marco institucional de los servicios sociales básicos. En este contexto, las profesionales no son meras agentes trasmisoras de las normativas y de los recursos organizativos, sino que aplican sus conocimientos y valores en la práctica cotidiana (Brodkin, 2015; Lypsky, 1980). En realidad, las trabajadoras sociales participan activamente en los servicios sociales a través de los márgenes de decisión de que disponen para movilizar los recursos disponibles y dotar de sentido la acción institucional (Tabin y Perriat, 2016). Existe, por lo tanto, una interdependencia entre el trabajo social y los servicios sociales que apunta a la importancia de estas profesionales en la configuración de las políticas sociales y que, a menudo, se omite en los análisis de los estados del bienestar (Klammer et al., 2019).

Las investigaciones que analizan la interrelación entre las condiciones normativas y organizativas de los servicios sociales y las prácticas de las trabajadoras sociales son escasas (Ramsundarsingh y Shier, 2017). No obstante, este tipo de análisis resulta básico para realizar propuestas de intervención social contextualizadas que permitan la implementación efectiva de los objetivos del trabajo social (Strier y Binyamin, 2010). El ámbito de las administraciones públicas se muestra especialmente pertinente para estas investigaciones porque constituye unos espacios altamente regulados que tienden a generar tensiones con las iniciativas de las trabajadoras sociales (Evans, 2018).

Esta investigación tiene por objetivo identificar y comprender las prácticas de las trabajadoras sociales con la población con dificultades socioeconómicas en el marco institucional de los servicios sociales básicos. En lugar de realizar un estudio que dé por descontado el contenido de estas intervenciones so-

ciales y trate de medir su nivel de consecución, aquí se examinan unas prácticas en primera línea de intervención para identificar qué tipo de intervenciones sociales las trabajadoras sociales producen realmente. Para ello, se tienen en cuenta unas circunstancias institucionales (normativas y organizativas) diversas y no siempre coherentes entre sí, que condicionan, al tiempo que posibilitan, las intervenciones sociales.

La investigación se lleva a cabo en los servicios sociales básicos en Tarragona, que constituyen un marco institucional típico donde se desarrolla la práctica del trabajo social en España. Por otra parte, mi experiencia como profesional en la propia organización desde 2009 hasta 2014 me ha permitido conocer en profundidad este contexto específico de trabajo social. La confianza de haber sido colegas y la seguridad que proporciona el anonimato han facilitado que las trabajadoras sociales expresasen la difícil y, a veces, comprometida realidad del trabajo social, sobre todo ante la urgencia de tener que responder a las privaciones y desesperaciones de la población. En este sentido, la presente investigación realiza una formulación realista de lo que constituye el trabajo social en los contextos urbanos que emergen de la crisis económica en Cataluña y, más ampliamente, en el estado español. Asimismo, este trabajo expresa una voluntad cada vez más compartida de generar conocimiento para orientar la práctica del trabajo social en favor de la justicia social, aun reconociendo que “la justicia siempre será mucho más perfecta que nuestras microacciones justas” (Castiñeira, 2010, p. 92).

## **Organización del libro**

Este libro se estructura en siete capítulos. El capítulo 1 desarrolla los conceptos de la teoría institucionalista que subyacen a las explicaciones de las prácticas contextualizadas de las trabajadoras sociales que se realizan posteriormente. Inicialmente, se conceptualiza el marco multinivel de los servicios sociales básicos. Se analiza la influencia del marco legislativo y organizativo en la configuración final de las prácticas. Seguidamente, se definen las lógicas del *familismo*, *profesionalismo*, *activación* y *universalismo*, como los supuestos institucionales principales que orientan las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos. Posteriormente, el capítulo define los conceptos de *gestión bu-*

*roc*rática y *gestión técnica* de la intervención para interpretar mejor los niveles de autonomía profesional disponibles en este contexto organizativo.

El capítulo 2 constituye el planteamiento metodológico y las estrategias de construcción y análisis de datos. Se presenta una aproximación multimetodológica, pero que prioriza las técnicas interpretativistas para comprender las circunstancias y las motivaciones que configuran la puesta en práctica del trabajo social. El capítulo 3 expone el análisis estadístico, documental y etnográfico que permite comprender el contexto institucional de intervención de las trabajadoras sociales. Inicialmente, se presenta el sistema socioeconómico y de bienestar local de Tarragona. Seguidamente, se analizan los dos parámetros contextuales del sistema institucional de servicios sociales básicos en Tarragona: el sistema normativo de los servicios sociales básicos en Cataluña y el contexto organizativo de los servicios sociales básicos a escala local.

Los resultados de las entrevistas a las trabajadoras sociales se estructuran a partir de los capítulos 4, 5 y 6. El capítulo 4 expone las tres condiciones básicas de los servicios sociales actuales desde la perspectiva de las trabajadoras sociales: la fragmentación de la población usuaria entre la “nueva pobreza” y los “usuarios con múltiples dificultades”; la importancia del “criterio técnico” y de la autonomía profesional en la intervención social, pero dentro de un contexto de recursos restrictivo; las tensiones que se producen en los servicios sociales debido a la presencia simultánea del principio de universalidad de las prestaciones y del carácter personalizado de la práctica profesional.

El capítulo 5 explica cómo los servicios sociales básicos intervienen con las usuarias que se han empobrecido recientemente. El análisis muestra que las trabajadoras sociales movilizan sus experiencias, habilidades y compromisos para responder de forma efectiva a las necesidades y los sufrimientos de unas usuarias que identifican como “nueva pobreza”. En este caso, las profesionales despliegan intervenciones que combinan tres procesos interconectados. Primero, se desarrollan una diversidad de estrategias relacionales para conseguir una disposición favorable de la persona a la intervención institucional. Segundo, las prestaciones económicas se movilizan como instrumentos para promover las capacidades y las relaciones de las usuarias, de forma que sean más autónomas económicamente. Finalmente, y ante la falta de alternativas

institucionales, se promueven una serie de conocimientos y actitudes para que las usuarias maximicen los recursos de otras fuentes de bienestar: la familia y la comunidad (saturadas), los mercados del trabajo y de la vivienda (crecientemente informales y precarizados) y una red de asistencia pública y privada (en proceso de extensión y de intensificación). Por último, el capítulo apunta a los límites de la intervención y a las consecuencias sociales que adquieren estas prácticas de gestión de la “nueva pobreza” en el contexto que emerge de la crisis económica.

El capítulo 6 analiza las intervenciones sociales que intentan implementar las trabajadoras sociales con las usuarias que acumulan trayectorias más consolidadas de empobrecimiento y de marginación social (“usuarias con múltiples dificultades”). Las intervenciones pretenden mitigar los efectos sociales más negativos de la pobreza y de la exclusión social en las siguientes áreas: contra-prestaciones para la inserción; pautas de consumo; habilidades parentales; y protección y capacitación de la mujer. En estos casos, la falta o la inadecuación de los recursos orientan las intervenciones hacia la gestión de riesgos sociales y no hacia la inclusión y la igualdad de oportunidades.

Finalmente, el capítulo 7 apunta algunas recomendaciones para configurar un contexto normativo y organizativo que favorezca los objetivos de empoderamiento y bienestar del trabajo social.



# 1

---

## El trabajo social en un contexto institucional multinivel

---

Las aspiraciones de inclusión social y de igualdad de oportunidades que se manifiestan desde los servicios sociales básicos no corresponden a fenómenos precisos y directamente operativos (Saraceno, 2002). Esto implica que las intervenciones sociales pueden diferir en cuanto a las necesidades que priorizan, las categorizaciones de las usuarias y la implementación de las medidas. Por tanto, resulta necesario examinar directamente el contenido y las formas de las prácticas de unas trabajadoras sociales en primera línea de intervención que se ubican en un contexto institucional determinado (Brodkin, 2015). Asimismo, las prácticas de las trabajadoras sociales en servicios sociales no se explican como actos discretos realizados por actores aislados, sino como pautas de actividad sistemáticas, que son compartidas por las trabajadoras sociales y que tienen su origen en un marco legislativo y organizativo específico. Los servicios sociales básicos representan contextos institucionales complejos, en los cuales los objetivos pueden resultar inconsistentes y las profesionales disponen de recursos limitados para enfrentarse a dificultades poliédricas y dinámicas (Lypski, 1980).

Las trabajadoras sociales desarrollan su práctica en un sistema institucional multinivel complejo formado por una diversidad de aspectos legislativos y organizativos, que constituyen diferentes posibilidades de intervención (Powell

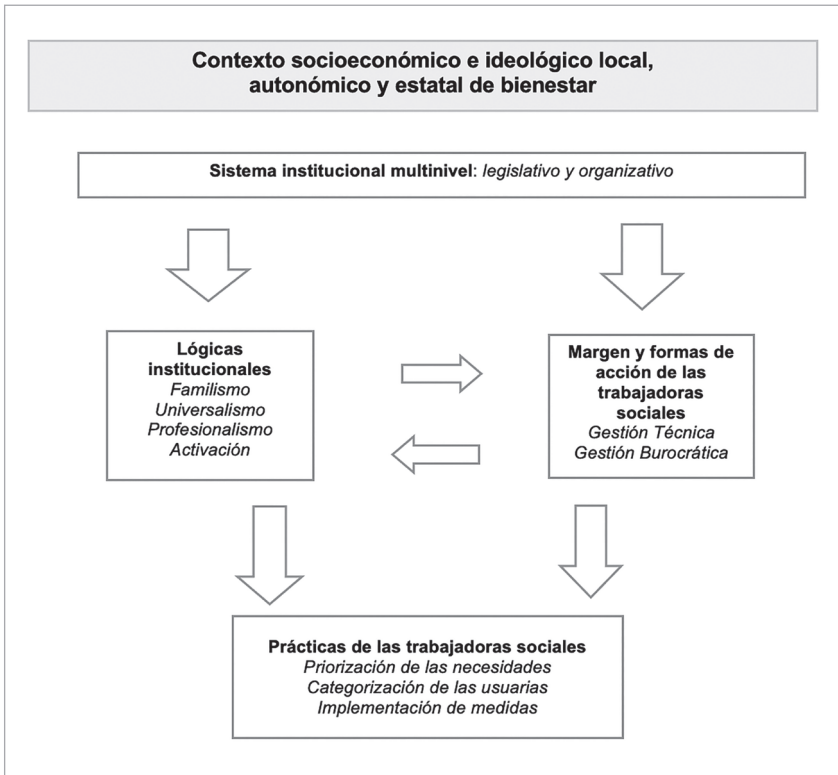
y Colyvas, 2008). Este contexto de intervención resulta influenciado por supuestos institucionales en disputa que reciben su fuerza de diferentes sectores de la sociedad (Thornton y Ocasio, 2008). En el caso de los servicios sociales básicos, estos sectores son cuatro y están relacionados con las instituciones familiar, democrática, académica-profesional y de mercado. Cada una de estas instituciones ejerce influencia sobre la legislación y la organización de los servicios sociales. De esta forma, las prácticas de las trabajadoras sociales pueden reflejar los siguientes supuestos institucionales: *familismo*, *universalismo*, *profesionalismo* y *activación*. Cada una de estas lógicas institucionales constituye una base cognitiva y valorativa específica para las representaciones sociales de las situaciones de necesidad y de las personas afectadas, así como para las medidas que se consideran adecuadas (Mohr y Duquenne, 1997).

En este sentido, la solicitud de una ayuda monetaria de urgencia puede resolverse con una denegación que se base en el supuesto institucional que los parientes son los responsables de asistir económicamente a la usuaria (*lógica familista*). Este supuesto que decide la intervención puede recogerse en el reglamento o puede permanecer en el saber implícito que comparten miembros de la organización. Asimismo, la aplicación de esta lógica familista puede acentuarse en los servicios sociales como mecanismo adaptativo ante la escasez de recursos. Por otra parte, y ante una demanda económica similar, la intervención social puede priorizar la consideración que la usuaria adulta se encuentra en situación de dependencia económica de unos progenitores abusivos y que, por tanto, se le deben facilitar recursos económicos y emocionales de capacitación individual (*lógica profesionalista*).

La demanda de prestación económica también puede suscitar la tramitación directa de una prestación económica en la medida que cumple unos requisitos de necesidad que han sido establecidos previamente (*lógica universalista*). Esta intervención puede responder a principios universalistas cuando la profesional dispone de los recursos suficientes y considera que determinadas necesidades mínimas deben satisfacerse de forma incondicional. Finalmente, la demanda de una prestación económica puede conllevar una respuesta institucional que otorgue una ayuda monetaria que esté condicionada a la realización de actividades de inserción laboral, en lugar de estar supeditada al nivel de privación material de las usuarias (*lógica de activación*).

Finalmente, estas lógicas institucionales se concretan en las prácticas de las trabajadoras sociales a partir de un continuo que va de la aplicación de procedimientos administrativos altamente estandarizados en las intervenciones sociales (*gestión burocrática*) a la completa autonomía profesional en las decisiones relativas a la implementación de las intervenciones (*gestión técnica*).

**Figura 1.** Modelo analítico de las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos



Fuente: *Elaboración propia.*



## **1.1. Sistema institucional multinivel**

Las prácticas de las trabajadoras sociales están condicionadas por un *contexto institucional multinivel*. Los servicios sociales básicos resultan en parte de la plasmación de un conjunto no necesariamente coherente de influencias que provienen de la legislación y los reglamentos, así como de los diversos aspectos de las organizaciones (que incluyen los recursos disponibles, así como el carácter profesional del personal en primera línea de intervención). En este sentido, las leyes y reglamentos *formales* con que diseñan las políticas de servicios sociales básicos solamente adquieren carácter *sustantivo* cuando se concretan a través de las prácticas cotidianas de las trabajadoras sociales en un determinado contexto organizativo (Brodkin, 2015). En último lugar, debe considerarse que las prácticas de estas profesionales se impregnan asimismo de un contexto socioeconómico e ideológico más amplio.

### **1.1.1. Nivel legislativo y reglamentario**

Las relaciones políticas de fuerza del momento configuran el establecimiento de leyes y reglamentos (Martinelli y Novy, 2013). Desde este nivel político, se codifican los problemas, se establecen los objetivos y se designan los instrumentos y recursos (Schimdt, 2008). De esta forma, el margen de acción de las trabajadoras sociales puede estar fuertemente restringido por las decisiones de otros tipos de actores que legislan, dirigen y monitorizan el funcionamiento de los servicios sociales (Morgen et al., 2009). Por ejemplo, las prácticas en primera línea de intervención pueden estar constreñidas por la imposición de determinadas categorías administrativas que configuran una determinada representación de las necesidades sociales (Dubois, 2015). Asimismo, la potestad que tienen estos niveles superiores de priorizar partidas presupuestarias puede limitar las intervenciones de las trabajadoras sociales (Martínez y Pérez, 2015).

### **1.1.2. Nivel organizativo**

Las trabajadoras sociales de primera línea de intervención pueden disponer de ciertos márgenes de autonomía respecto a las condiciones legislativas o

reglamentarias para desarrollar prácticas adecuadas al contexto organizativo (Evans, 2018). Sin embargo, en el caso de los servicios sociales básicos, la práctica de las trabajadoras sociales se produce en un marco organizativo de restricciones económicas y que, en ocasiones, puede expresar principios diversos o contradictorios (por ejemplo: garantía vs. condicionalidad de las prestaciones). Este marco burocrático de intervención puede favorecer una “gestión administrada de los problemas” que limite la actuación de las trabajadoras sociales (Barbero, 2002). En efecto, la preponderancia de trámites administrativos en la implementación de prestaciones y servicios pueden dificultar la intervención sobre los aspectos relacionales y emocionales de las dificultades sociales (Riberas y Rosa, 2015). Igualmente, los servicios sociales pueden disponer de prestaciones y servicios, pero que estos no se adecuen a la actual diversificación de necesidades sociales (Taylor-Gooby, 2004). En este sentido, la implementación de recursos estandarizados puede contribuir a que las usuarias sufran experiencias negativas de su paso por los servicios sociales (Sánchez, 2020a). Por último, este contexto organizativo no favorece que se desarrollen prácticas que intervengan sobre las dinámicas comunitarias de los problemas sociales (Ginesta, 2014).

Por otra parte, algunos factores favorecen intervenciones más eficaces en contextos de recursos escasos, que consisten en que las trabajadoras sociales puedan dotar de un sentido claro a su intervención, así como que dispongan de apoyo efectivo por parte de compañeras y supervisoras durante su práctica cotidiana (Ferguson et al., 2020).

### **1.1.3. Contexto socioeconómico e ideológico más amplio**

Los servicios sociales básicos se ubican en un contexto socioeconómico de posibilidades y constricciones que está configurado por el mercado laboral y de la vivienda, las políticas públicas y las esferas comunitarias y asociativas (Adelantado y Noguera, 1999). Asimismo, las prácticas de las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos deben comprenderse inmersas en un *sistema local de bienestar* formado por diversas combinaciones de agentes formales e informales, públicos y privados, que están implicados de forma es-

pecífica en la provisión de recursos de bienestar (Andreotti et al., 2012). Cabe decir que los servicios sociales en los contextos locales de bienestar en el sur de Europa carecen de mecanismos estables de coordinación con otros agentes locales de bienestar, de forma que se reduce su eficacia para atender unas necesidades sociales que son poliédricas y dinámicas (Barberis et al., 2010; Aguilar, 2013).

## 1.2. Las lógicas institucionales

Las trabajadoras sociales se encuentran de forma cotidiana con situaciones complejas que requieren que movilicen la diversidad de recursos materiales, cognitivos y normativos a su alcance para responder a las privaciones y desesperaciones de la población usuaria. Estos recursos provienen de diferentes supuestos institucionales —*familismo, universalismo, profesionalismo y activación*— que pueden encontrarse en aspectos de la legislación y de la organización de los servicios sociales básicos. Estos supuestos representan *lógicas institucionales* que están constituidas por pautas de valores, creencias, normas y actividades a partir de las cuales las trabajadoras sociales dan sentido y desarrollan sus intervenciones (Friedland y Alford, 1991). La variedad de supuestos institucionales que se encuentran en los servicios sociales básicos, junto con el carácter reflexivo y comprometido de la praxis de las trabajadoras sociales, puede facilitar que las intervenciones se adapten mejor a la diversidad y complejidad de situaciones. Asimismo, esta presencia de diferentes lógicas implica que no se pueda establecer en qué consisten las intervenciones sociales de los servicios sociales básicos sin realizar previamente un análisis empírico de las prácticas cotidianas de las profesionales (Thornton y Ocasio, 2008).

Los siguientes apartados explican las lógicas institucionales que tienen una influencia más directa (aunque desigual) en la actividad diaria de las trabajadoras sociales. El análisis de los resultados que se realiza en los capítulos 4, 5 y 6 muestra las diversas formas e intensidades con que cada una de estas lógicas institucionales penetra y configura los servicios sociales básicos. Conviene matizar que estas lógicas no tienen vida propia ni inciden de forma automática sobre las políticas sociales. En última instancia, se trata de influencias generadas por un contexto multinivel que solo pueden ser actualizadas

y transformadas mediante las prácticas de las trabajadoras sociales. En este sentido, estas prácticas pueden tomar un carácter más rutinario o bien más reflexivo según las condiciones organizativas (Giddens, 1995).

La tabla 1 expone las cuatro lógicas institucionales en cuanto construcciones analíticas que configuran visiones coherentes y unilaterales sobre las causas de las desigualdades socioeconómicas y las formas de intervención. Se trata de conceptos teóricos (*tipos-ideales*) que resultan útiles para el análisis de la realidad social, pero que raramente se encuentran en la realidad empírica en su forma más pura (Weber, 1964).

**Tabla 1.** Tipos ideales de lógicas institucionales (potencialmente) influyentes en los servicios sociales básicos en España

	<b>LÓGICAS INSTITUCIONALES</b>			
	<b>Familismo</b>	<b>Universalismo</b>	<b>Profesionalismo</b>	<b>Activación</b>
<b>Institución básica</b>	La Familia.	La Democracia.	La Academia y Profesión.	El Mercado.
<b>Organizaciones influyentes (y tipo de legitimidad)</b>	Familias, comunidades, redes de compatriotas, algunas iglesias y ONG ("el estado integrador").	Tribunal de Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo, los movimientos sociales ("el estado democrático e igualitario").	Colegios profesionales, universidades ("el estado corrector o por el progreso social").	Servicio de Ocupación de la Generalitat, Departamento de Ocupación, Servicio de Empleo Público Estatal ("el estado capacitador").
<b>Causa prioritaria de la "necesidad"</b>	"Rupturas familiares", "aislamiento social".	"Falta de oportunidades", "desigualdad".	"Déficit", "inadaptación", "opresión".	"Falta de formación y de capacidades", "desmotivación", "dependencia institucional".
<b>Funciones de los servicios sociales básicos</b>	Integración social, contención del gasto público.	Garantistas, igualitarios.	Correctores, empoderadores.	Motivadores, activadores de cara al empleo.

LÓGICAS INSTITUCIONALES (continuación)				
	Familismo	Universalismo	Profesionalismo	Activación
Intervención social	Subsidiaria de la familia, paliativas. Satisfacción de necesidades muy básicas. Actitud condescendiente.	Inclusión social (multidimensional) e incidencia sobre aspectos materiales y discursivos.	Transformación individual, grupal o comunitario dentro de una lógica reparadora o bien transformadora.	Negociación, acuerdo, contraprestación, "derechos y deberes".
Conceptos claves	Familias, relaciones, ayuda, acogida, integración.	Oportunidades, derechos, igualdad, necesidades básicas, bienestar.	Diagnóstico, plan de intervención, <i>expertise</i> , empoderamiento, capacitación.	Autonomía, responsabilidad individual, contrato, condicionalidad, esfuerzo, motivación, dependencia.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2.1. El familismo

El familismo se fundamenta en un sistema de distribución de recursos y de satisfacción de las necesidades que apela a sentimientos de unidad y de solidaridad basados en el parentesco, el matrimonio o la amistad (Tönnies, 1984). La lógica institucional familista se ha considerado hegemónica en las políticas contra la pobreza de los sistemas de bienestar del sur de Europa (Esping-Andersen, 1999). Las políticas familistas se basan en el supuesto institucional y cultural de que la familia debe acumular los escasos recursos disponibles para luego repartirlos entre sus miembros (Flaquer, 2004). Esta influencia institucional favorece la integración social a través de fortalecer los vínculos familiares y sociales, en contraposición con aquellas políticas que no tienen en cuenta las relaciones de reciprocidad constituidas (Castel, 1995). Ciertamente, aquellas usuarias que solo reciben apoyo de las instituciones carecen de la experiencia de normalidad que proporcionan las relaciones de ayuda mutua entre parientes y, por tanto, expresan una mayor de privación y desolación (Sánchez, 2019).

Sin embargo, los sistemas familiares y comunitarios son inadecuados para garantizar la protección social de la población en un contexto de desigualdades

sociales. Por un lado, aquellos hogares con menos recursos, a la postre, tienden a quedar excluidos de los sistemas informales de reciprocidad (Williams y Windebank, 2000). Por otro lado, el hecho de depender de las relaciones familiares y comunitarias puede comportar la imposición de comportamientos que prolonguen determinadas relaciones opresivas (Portes, 1998). En este sentido, el familismo puede acentuar las desigualdades de género. Igualmente, en situaciones de pobreza extrema, son las mujeres las que tienden a restringir sus necesidades para la protección del resto de miembros de la familia (Ridge, 2010).

Los países con sistemas de bienestar familista han mostrado tradicionalmente un gasto social reducido, un mayor número de hogares donde conviven diferentes generaciones y una intensidad elevada de transferencias dentro de la familia extensa (European Commission, 2008). Asimismo, el familismo se ha basado históricamente en el modelo del “varón sustentador”, según el cual los hogares deben depender económicamente del ingreso del hombre porque las mujeres y las personas jóvenes solo pueden acceder a empleos temporales y escasamente remunerados (Nuño, 2010). La inusitada extensión y la intensificación de las necesidades que se han producido con la crisis económica podría haber saturado la capacidad protectora de los sistemas familiares (Marí-Klose, 2016). Asimismo, otros procesos globales de más largo recorrido, como resultan las tendencias globales de mercantilización e individualización, han podido reducir la incondicionalidad de los apoyos familiares (Déchaux, 2007; Meil, 2011).

Este contexto de precarización del mercado laboral, de falta de políticas universales de protección social y de agotamiento de los recursos familiares han aumentado las demandas de asistencia social pública (a través de los servicios sociales básicos) (Martínez, 2014). Los servicios sociales pueden entonces resultar ineficaces porque están organizados para atender situaciones extraordinarias y puntuales de privación material y habitacional (Ginesta et al., 2017). Efectivamente, los servicios sociales básicos no pueden garantizar de forma efectiva el cumplimiento de los derechos sociales de la población (Saraceno, 2002). Por ejemplo, las rentas mínimas de inserción han sido establecidas por diferentes administraciones autonómicas como una prestación garantizada para hacer frente a situaciones de

privación material severa. Sin embargo, la implementación de la medida en unas organizaciones de servicios sociales que no disponen de la capacidad de validar el acceso a la prestación y que, en todo caso, carecen de recursos materiales y humanos para una gestión adecuada de la medida han configurado una prestación altamente selectiva y, en última instancia, discrecional (Aguilar, 2013).

Un estado de bienestar de carácter fuertemente familista implica que la población con más desventajas socioeconómicas solo puede acceder a unas prestaciones públicas que son escasas, fragmentadas e inciertas. Este contexto institucional empuja a las usuarias de servicios sociales a que complementen las ayudas de servicios sociales con otros recursos provenientes de las transferencias intrafamiliares, del apoyo comunitario o del tercer sector (Arriba y Moreno, 2005). Esto implica, por ejemplo, recurrir a la economía informal, que a menudo incluye actividades precarias que pueden incrementar la vulnerabilidad social de las familias (García y de Schampheleire, 2002). La lógica familista también favorece una mayor importancia relativa de la actividad caritativa, en detrimento de los derechos sociales que la intervención pública podría garantizar. En efecto, las organizaciones privadas de beneficencia a menudo son libres de escoger su ámbito de intervención, su tipo de usuarias, la forma de actuación y las obligaciones que imponen a sus beneficiarios (Saraceno, 2002). Además, esta privatización de la atención social podría retroalimentarse de un discurso *neopaternalista* y *neofilantrópico* que sitúe un problema político en el ámbito de la moral privada (Morlicchio, 2016).

En definitiva, un contexto socioeconómico e ideológico ampliamente *familista* favorece que las prácticas basadas en la informalidad o en los vínculos sociales y afectivos se extiendan en esferas como la del estado o el mercado, generando potenciales espacios de cuidados y protección, pero también de favoritismos y de explotación (Mingione, 2005). En este sentido, las limitaciones, los sacrificios y las inseguridades que conllevan las fuentes de bienestar informales de las que pasan a depender de facto muchas usuarias suponen que difícilmente se materialice el objetivo de inclusión social que proclaman los servicios sociales.

## 1.2.2. El universalismo

Las políticas sociales universalistas, por principio, garantizan el acceso a servicios y prestaciones a todos los ciudadanos o residentes ante alguna de las necesidades del ciclo vital (Ervik et al., 2005). El universalismo establece que las necesidades socioeconómicas de las familias deben ser responsabilidad pública, en contraposición con basar la acción social en los sentimientos de solidaridad entre personas próximas, dentro de las comunidades locales y de las congregaciones (Spicker, 1992). En teoría, la lógica universalista resulta incompatible con los rasgos residuales o subsidiarios que dominan las intervenciones públicas contra la pobreza en el sur de Europa. Sin embargo, esta investigación plantea que la práctica cotidiana de los servicios sociales básicos es poliédrica y podría incorporar de forma efectiva elementos universalistas a través de aspectos específicos de la legislación, de los objetivos de la organización o de las orientaciones normativas de las trabajadoras sociales.

En efecto, la lógica universalista se expresa en los servicios sociales básicos en España porque estos se constituyen explícitamente como un “sistema universal” de servicios sociales, que tiene como objetivo manifiesto satisfacer las necesidades básicas (materiales, personales o relacionales) de la población (Vilà, 2011). Asimismo, la reflexión que realiza Aguilar (2013) acerca de si el “objeto” de intervención de los servicios sociales lo constituyen las *necesidades* o bien las *poblaciones* puede mostrar la coexistencia de dinámicas universalistas y residuales. En este sentido, los servicios sociales se orientarían hacia la universalidad cuando establecen que su función es la de satisfacer “necesidades comunes” a toda la población y no la de atender “colectivos vulnerables” (Fantova, 2008).

Por otra parte, las políticas universalistas, como las educativas o de salud, están diseñadas para garantizar los derechos sociales de toda la población. Sin embargo, las desigualdades sociales relacionadas con la clase social, el género, la etnicidad o el territorio pueden condicionar el acceso real, de facto, a estos derechos (Korpi, 1994). En este sentido, el universalismo entronca con algunos de los objetivos básicos de los servicios sociales cuando reconoce la necesidad de fortalecer *la capacidad y la protección* de las personas para que puedan beneficiarse *de facto* de los diferentes ámbitos de bienestar (educa-



ción, salud, vivienda, ocio, etc.) (Unicef, 2007). Sen (2010) podría concretar esta *visión pragmática del universalismo* al señalar que las prestaciones económicas solo tienen sentido si se implementan de forma orientada a incrementar las *capabilities*, es decir, los medios reales que las personas tienen a su alcance para poder desarrollar el tipo de vida que consideran apropiada.

La perspectiva de Sen configura una intervención integral al fenómeno de la pobreza que sintoniza con las dificultades multidimensionales que se afrontan a diario desde los servicios sociales (Lister, 2004). En la práctica, las trabajadoras sociales inciden simultáneamente sobre aspectos económicos, formativos, legales, de salud o relacionales de las usuarias. En este sentido, los servicios sociales se pueden orientar a la implementación de un “universalismo real” (*making universalism effective*) (Anttonen et al., 2012).

A pesar de los aspectos esperanzadores que se han identificado en este subapartado, un contexto institucional de los servicios sociales que ha resultado ser históricamente familista (Arriba y Moreno, 2005) y que ha sido fuertemente constreñido por la reciente crisis económica (Rimbau, 2014) limita la presencia efectiva de los principios universalistas. A continuación, se presentan las dos lógicas institucionales que, en la práctica de los servicios sociales básicos, podrían combinarse con más facilidad con la lógica familista dominante: el profesionalismo y la activación.

### 1.2.3. El profesionalismo

El funcionamiento de los servicios sociales básicos no responde únicamente a la implementación de unas medidas previamente diseñadas que obedecen a reglas claramente codificadas dentro de una estructura jerárquica. Las personas que están en primera línea y que trasladan las políticas a los ciudadanos son profesionales del trabajo social. En la actualidad, las principales organizaciones y asociaciones profesionales han consensuado que los principios básicos del trabajo social son los siguientes: la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto por la diversidad (Lima, 2016).

Sin embargo, en la práctica, estas funciones manifiestas del trabajo social interactúan con otras necesidades y motivaciones de las políticas sociales y

de la sociedad más amplia (Álvarez-Uría, 2018). Desde una perspectiva crítica, las prácticas y los conocimientos del trabajo social se han relacionado con los dispositivos de intervención social (servicios sociales, escuelas, prisiones, etc.) que desarrolla el estado de bienestar y que no solo satisfacen las “necesidades sociales objetivas” de la población, sino que también despliegan nuevos *procesos de normalización, disciplina y vigilancia* (Foucault, 1989). Asimismo, este trabajo de normalización entronca con las necesidades del sistema económico capitalista porque las intervenciones de servicios sociales suelen centrarse en las familias de las clases sociales bajas (Donzelot, 1978). En este sentido, la práctica del trabajo social se ha configurado en parte a partir las condiciones del contexto institucional y socioeconómico más amplio, en detrimento de una reflexión colectiva crítica de la profesión sobre las condiciones sociales e ideológicas que le son impuestas (Miranda, 2019). Consecuentemente, la práctica del trabajo social actual puede tender a infravalorar las diferentes experiencias de desigualdad relacionadas con el género, la etnia, la discapacidad o la sexualidad (Dominelli, 2002).

Existe evidencia en el contexto español de que las trabajadoras sociales expresan poca capacidad de influencia tanto en las prácticas de intervención como en el contenido de su profesión (Fombuena, 2006; Ginesta et al., 2017). Esta relación de subordinación podría favorecer que el trabajo social desempeñase funciones indirectas de *control social blando* a través de la transmisión de construcciones socioculturales del género (Grassi, 1989). En este sentido, la práctica profesional ha tendido tradicionalmente a configurar a la mujer como el punto de unión entre el estado y la familia para satisfacer las necesidades del resto de miembros de la familia (Mata y Rubiol, 1992). En efecto, la mayoría de “usuarios” de los servicios sociales son mujeres.

Al mismo tiempo, resulta difícil desligar el trabajo social de diferentes formas de lucha contra las desigualdades de género. Por ejemplo, las profesionales a menudo definen la familia como un espacio de comunicación entre iguales (Serre, 2009). De hecho, diversas iniciativas legislativas y organizativas impulsadas durante las dos últimas décadas facilitan que los servicios sociales básicos intervengan activamente contra las opresiones de género más manifiestas. No obstante, esta investigación muestra como este denso campo discursivo de protección y de denuncia puede neutralizarse en la práctica por la falta de

recursos institucionales para proporcionar itinerarios efectivos de autonomía a los proyectos familiares encabezados por mujeres.

Por otra parte, los servicios sociales básicos atienden a una población muy diversa desde el punto de vista del origen y el grupo sociocultural o etnia. En el contexto español, se constata que la discriminación por razón de origen causa las desigualdades sociales más profundas (Laparra et al., 2014). Asimismo, las personas de origen extranjero afrontan desventajas ante las instituciones de bienestar debido a las normativas y reglamentos, así como a las prácticas discrecionales del personal (Moreno y Bruquetas, 2011). Mientras que el trabajo social se orienta éticamente hacia la lucha contra las discriminaciones y las desigualdades por razones étnicas o de origen, en la práctica, este principio raramente forma parte del marco cognitivo y del contexto organizativo que configura la práctica de las trabajadoras sociales (Aguilar-Idáñez, 2011). Esta falta de reflexión acerca de este tipo de desigualdad podría deberse al modelo asimilacionista dominante, así como a las dinámicas organizativas de silenciamiento de los temas potencialmente conflictivos (Urh, 2011).

Ciertamente, el individualismo de las sociedades occidentales no facilita que las desigualdades sociales y de privación se reconozcan como fenómenos sistémicos y estructurales (Jones, 2000). Una de las formas en las que este sistema ideológico puede concretarse en la realidad del trabajo social resulta a través de la formación académica y profesional que prioriza los aspectos psicológicos y motivacionales (Handler y Hasenfeld, 2008) y que renuncia al carácter complejo y transdisciplinario de su misión (Morin, 2003). Asimismo, la intención manifiesta de abandonar el carácter asistencial que ha tenido el trabajo social (sobre todo, en los países de tradición católica), puede haber conllevado el incremento de prácticas tecnocráticas que pretenden negar la dimensión ideológica (Actís y Urumburu, 1989; Zamanillo, 2018). Estos aspectos de la profesión se refuerzan con la estructura organizativa, tecnológica y espacial en la que se desarrolla buena parte de la práctica habitual del trabajo social (Ballester, 2017). De esta forma, unos despachos de “atención personal”, la utilización de “expedientes familiares” y de “fichas individuales” informatizadas, y la especialización en equipos funcionales configuran unas intervenciones enfocadas a carencias e inadaptaciones individuales o familiares (“falta de formación básica”, “desestructuración familiar”, “escasas habilidades parentales”, etc.).

Sin embargo, en los últimos años han resurgido posturas críticas dentro y fuera de la disciplina que pueden impulsar un trabajo social transformador. En primer lugar, se defiende el abandono de las prácticas tecnocráticas y altamente burocratizadas en favor de recuperar las perspectivas más holísticas, basadas en la relación, el proceso y los valores (Ferguson y Woodward, 2009). En esta línea, Llobet (2010) propone basar la intervención social en la *proximidad*. Esta perspectiva implica, primero, la intervención en espacios informales (por ejemplo, “educadores de calle”) y, segundo, el reconocimiento de la usuaria como sujeto activo de la relación. Esta aproximación permite redefinir las relaciones con las usuarias en un marco más igualitario y desvelar las constricciones del contexto legislativo y organizativo que a veces encorseta la práctica del trabajo social.

En segundo lugar, las profesionales perciben las injusticias y carencias de los servicios sociales que sufren las poblaciones desventajadas y pueden desarrollar prácticas informales que beneficien a las usuarias (de Robertis, 2003). Tercero, se incrementa la convicción de que las trabajadoras sociales deben trabajar con y aprender de las usuarias (ATD Fourth World, 2008). Por ejemplo, algunos de los progresos más importantes de los servicios sociales se han basado en las ideas y prácticas de movimientos impulsados por colectivos de personas discapacitadas o de usuarias de los servicios de salud mental (Langan, 1998). En último lugar, el trabajo social puede abrazar su potencial de cambio colectivo y estructural a través de la utilización de metodologías comunitarias, la organización colectiva de las trabajadoras sociales y la colaboración con los movimientos sociales (Ferguson y Woodward, 2009).

En el contexto catalán y español, se han producido diversas experiencias de trabajo social basadas en el potencial crítico de la disciplina. En este sentido, se han favorecido experiencias de desarrollo comunitario donde las personas que tradicionalmente han constituido los “usuarios de servicios sociales” han tomado la voz y han constituido nuevos espacios de participación social alejados del “modelo asistencialista” (Cortés, 2014). Asimismo, se han realizado experiencias de trabajo interinstitucional e interprofesional a escala local que han permitido aproximaciones integrales a las personas desventajadas socialmente (Martínez-López y Sánchez, 2019). Por otra parte, los colegios y el Consejo General del Trabajo Social han realizado acciones de defensa y

consolidación de los derechos sociales en diferentes momentos de la historia reciente (Verde, 2016).

El análisis de la práctica de las trabajadoras sociales no puede obviar que, junto con el peso de la realidad familista, de las intenciones universalistas y de las intermediaciones profesionalistas, el principio de la activación ha emergido con fuerza en las políticas sociales estos últimos años. En el siguiente apartado se analiza cómo la lógica institucional de la activación puede incidir en las prácticas de las trabajadoras sociales de los servicios sociales.

### 1.2.4. La activación

Desde los años 80, las políticas contra la pobreza se están reorientando a la promoción de la participación en el mercado de trabajo (formación e inserción laboral, guarderías, etc.) en detrimento de la provisión de prestaciones para la satisfacción de las necesidades básicas (Bonoli, 2013). Se promueven las medidas que tratan de implicar a las usuarias en los procesos de inserción social y laboral a través de incentivos y/o de incrementar la condicionalidad de las prestaciones (Ervik et al., 2015). Las prácticas de implementación de los programas de activación han mostrado que pueden reducir los trámites burocráticos y favorecer intervenciones más personalizadas (Wright, 2012). Asimismo, las políticas activas pueden orientarse hacia la inclusión social de la población, sin tener que restringirse únicamente a la inserción laboral (van Berkel y Møller, 2002). De esta forma, las políticas de activación pueden requerir de un tipo de intervenciones que se basen en itinerarios específicos e integrales y que, por tanto, se adecuen al perfil profesional de las trabajadoras sociales (van Berkel y van Der Aa, 2012).

La práctica del trabajo social ha incorporado conceptos y perspectivas que se relacionan con la lógica institucional de la activación (Klammer et al., 2019). En el contexto de los servicios sociales básicos en España, las trabajadoras sociales emplean términos como “capacitación” o “responsabilidad” de forma cotidiana para señalar matices diversos sobre sus intervenciones de integración socioeconómica de las usuarias. Asimismo, las políticas activas entroncan con el carácter socioeducativo con el que las trabajadoras sociales identifican su profesión (Cortinas, 2012). En esta línea, las profesionales de servicios sociales

básicos reflejan supuestos de la lógica de la activación cuando consideran que los servicios suelen ser más eficaces que las prestaciones económicas (Ivålua, 2016). Sin embargo, en algunos ámbitos de las políticas de inclusión en España, se ha identificado un incremento de normativas y discursos que promueven de forma desproporcionada la responsabilidad individual y el uso de sanciones (Serrano y Magnusson, 2007).

En el contexto de falta de oportunidades efectivas de empleo y de formación en el que se ubica esta investigación, unos niveles altos de condicionalidad dan como resultado una estrategia inadecuada (ECAS, 2012). En realidad, el carácter insuficiente e incierto de las prestaciones de servicios sociales implica que las familias empobrecidas deben integrar ingresos que incluyen el mercado informal, la caridad o la ayuda familiar y comunitaria (Saraceno, 2002). Asimismo, las políticas de activación tienden a ofrecer servicios y a minusvalorar las necesidades económicas de las familias, de forma que corren el riesgo de responsabilizar a los propios servicios e, indirectamente, a las personas desventajadas, por el probable fracaso de las intervenciones (Brodkin, 2007).

Igualmente, la vertiente más opresiva de la activación a veces entronca con las teorías culturalistas de la pobreza (Handler y Hasenfeld, 2008) y puede traducirse en retórica política que apunta a que las prestaciones sociales son la base para establecer un “estilo de vida” (Vallespín y Baqueiro, 2011). En línea con otras investigaciones en el estado español (Lasheras et al., 2017), este libro muestra que las condiciones organizativas pueden favorecer que estos supuestos también pueden ser apoyados desde la ingenuidad o la frustración profesional, condicionando y desfigurando la práctica del trabajo social.

Ciertamente, unos servicios sociales estrechamente regulados por procedimientos burocráticos, la condicionalidad de las ayudas básicas y el uso de la sanción, fácilmente entran en conflicto con la orientación básica de las trabajadoras sociales, que prioriza la confianza y el respeto de la persona (Hasenfeld, 1999). En efecto, la implementación de la activación sin considerar la situación de falta de empleo adecuado puede favorecer la creencia de que las usuarias no están motivadas y producir estigmatización (Wright, 2012). Asimismo, los supuestos valorativos de las políticas de activación estructuran las prácticas de los trabajadores sociales, que tienden a clasificar a las usuarias en

función de las deficiencias morales y no de las barreras de acceso al empleo (Thorén, 2008). En definitiva, una aplicación restrictiva de las políticas “activas” manifiesta el objetivo de “autonomía”, pero pueden generar diversos tipos de dependencias. Este es el caso de aquellas intervenciones que relegan a las usuarias los empleos más precarizados porque la exigencia de una inserción inmediata no permite la realización de una formación de calidad; o cuando la falta de apoyo o seguridad económica por parte de las instituciones condena a determinadas mujeres, a menudo madres, a unas relaciones de pareja abusivas que, sin embargo, no les niegan un techo y unos productos básicos (Morgen y Makovsky, 2003).

### **1.3. Formas de gestión** **de la intervención social**

Las lógicas institucionales analizadas más arriba (familista, universal, profesional y de activación) se concretan en la práctica cotidiana de los servicios sociales a través de un continuo que va de la exigencia de unos procesos administrativos y de una estructura organizativa que determina la acción del personal en primera línea de intervención (*gestión burocrática*), a la completa autonomía de las trabajadoras sociales en la tramitación de las prestaciones y servicios (*gestión técnica*).

#### **1.3.1. La gestión burocrática**

La organización burocrática es necesaria para la estructuración racional y eficiente de los actuales servicios públicos de bienestar (Andrew y Jenkins, 1999). Esta forma de gestión permite dispensar los servicios y prestaciones de forma predecible y rutinaria. Gracias a la aplicación sistemática de criterios y procedimientos, una diversidad de tareas complejas de valoración y cálculo se resuelven con resultados estables y predecibles (Clarke y Newman, 1997). De esta forma, se garantiza que la distribución de prestaciones y servicios se rijan por un procedimiento estandarizado e impersonal que asegure que todos los casos son tratados en igualdad de condiciones, independientemente de su riqueza, estatus social o relaciones de influencia (Weber, 1964). Desde el

punto de vista de las políticas sociales, este principio de igualdad es determinante para evitar los juicios morales y sociales que las personas pueden recibir ante las instituciones caritativas tradicionales (Saraceno, 2002). Asimismo, el desarrollo de las burocracias se ha considerado positivo para garantizar el funcionamiento estable y neutral de las instituciones ante las posibles injerencias de la política de partidos (Clarke y Newman, 1997).

Sin embargo, se han identificado posibles ineficacias y disfunciones en las organizaciones burocráticas (Merton, 1957). Este tipo de gestión puede promover un conformismo excesivo que lleve a la adherencia incondicional a unas reglas que, inicialmente concebidas como un medio, acaban convirtiéndose en un fin en sí mismo que facilita el día a día del personal (Meier y Hill, 2005). Igualmente, la aplicación poco reflexiva de procedimientos administrativos tipificados puede conllevar una gestión estereotipada y despersonalizada de las intervenciones sociales (Barbero, 2002).

### **1.3.2. La gestión técnica**

La solución de los problemas sociales por parte del estado requiere no solo de la competencia administrativa, sino también del conocimiento *experto*, es decir, de un conjunto de saberes y técnicas específicas para responder a situaciones complejas (Clarke y Newman, 1997). Mientras que la administración burocrática hace énfasis en la predictibilidad del mundo social, la gestión técnica antepone la indeterminación del mundo social y la necesidad del conocimiento experto para intervenir. Esta dinámica de funcionamiento organizativo se caracteriza por basarse en un conocimiento experto, defender la autonomía de la profesional y adherirse a una ética y valores específicos (Andrew y Jenkins, 1999). El personal técnico, definido por su profesión, dispone de un conocimiento y de una formación especializada que le otorga el monopolio de la intervención sobre un ámbito delimitado.

Los colegios profesionales tienen la función de codificar el conocimiento y las prácticas de la profesión, así como el código de conducta. Estas corporaciones son las valedoras de las normas éticas de la profesión, así como de la defensa de sus intereses (Andrew y Jenkins, 1999). Idealmente, el conocimiento y las habilidades específicas de las personas expertas legitiman su autonomía



respecto a la organización y las personas usuarias para realizar su trabajo. En las organizaciones de servicios sociales, la capacidad de decisión de la trabajadora social puede ser otorgada por las mismas leyes y reglamentaciones en reconocimiento de la complejidad y singularidad de las situaciones de necesidad que deben ser valoradas (Evans, 2018). Igualmente, la autonomía profesional puede venir configurada indirectamente por las incoherencias del marco normativo o por la necesidad de gestionar recursos escasos (Lypsky, 1980).

Esta investigación diferencia la *gestión técnica* de la *discrecionalidad* en que esta última produce una *variedad de acciones* que derivan de circunstancias y experiencias personales.<sup>2</sup> En cambio, el concepto de *gestión técnica* alude a *pautas de intervención* más estables y sistemáticas, que están condicionadas por un determinado contexto institucional. Estas intervenciones son producidas por un personal en primera línea de intervención que tiende a movilizar unos determinados marcos normativos y cognitivos a partir de las lógicas institucionales disponibles.

En definitiva, la burocracia y el conocimiento experto o profesional implican dos formas de gestión que se basan en diferentes fuentes de autoridad (Etzioni, 1969). En el caso de la administración burocrática, su acción se legitima a partir de la normativa y de los procedimientos y puede requerir la aprobación del personal de rango superior. Por el contrario, la gestión profesional se justifica porque las intervenciones responden a la aplicación de conocimiento sobre la materia objeto de intervención que realiza la persona experta. De esta forma, el funcionamiento de las organizaciones de servicios sociales está sujeto a conflictos debido a las diferentes fuentes de autoridad y sistemas de valoración. (Andrew y Jenkins, 1999). No obstante, ambas formas de gestión pueden complementarse en el contexto de los servicios sociales. Por un lado, la tramitación burocrática puede requerir del criterio de las trabajadoras sociales en la concreción de las categorías administrativas. Por el otro, el entramado burocrático puede “envolver” y “autoproteger” las decisiones que toman las profesionales (Pelegrí, 2018).

---

<sup>2</sup> Ver Barbero, Feu y Vilbrod (2007) para un análisis complementario sobre cómo las características y proyecciones personales de las trabajadoras sociales configuran, en parte, la profesión.

## 2.1. Planteamiento del estudio

### 2.1.1. Objetivos, dimensiones y preguntas de investigación

El objetivo de esta investigación consiste en identificar y comprender las prácticas de las trabajadoras sociales (intervenciones sociales) con la población con dificultades socioeconómicas en el marco institucional de los servicios sociales básicos. Este objetivo de investigación se responde a través del análisis empírico de tres categorías básicas que constituyen las intervenciones sociales y que están interrelacionadas: la priorización de las necesidades, la categorización de las usuarias y la implementación de medidas.

**Figura 2.** Aspectos que forman las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos



*Fuente: Elaboración propia.*

A continuación, la tabla 2 expone estas categorías básicas con sus correspondientes dimensiones, las cuales precisan los diferentes aspectos que configuran las prácticas de las trabajadoras sociales sobre el terreno. Asimismo, se incluyen las preguntas de investigación que derivan de cada dimensión.

**Tabla 2.** Cuadro básico de investigación. Categorías, dimensiones, preguntas descriptivas y preguntas analíticas

CATEGORÍAS	DIMENSIONES	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVAS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN ANALÍTICAS
<b>Priorización de necesidades</b>	Vertiente material	¿Qué necesidades económicas y de vivienda se identifican en las usuarias?	¿Qué condiciones institucionales (normativas y organizativas) favorecen que se prioricen determinadas necesidades?
	Vertiente discursiva-simbólica	¿Qué sentimientos e identidades identifican las trabajadoras sociales en las personas que están en situación de privación y que han debido acudir a servicios sociales?	
	Vertiente relacional	¿Qué relaciones identifican las trabajadoras sociales que las usuarias mantienen con los servicios sociales, así como con otras personas, grupos y servicios de su entorno?	
<b>Categorización de usuarias</b>	Características socioeconómicas y culturales	¿Qué género, origen, nivel educativo, tipo de familia y barrio de residencia presentan las usuarias?	¿Qué condiciones institucionales (normativas y organizativas) favorecen se asignen determinadas actitudes y valoraciones a las usuarias?
	Atribuciones caracteriales y comportamentales	¿Qué actitudes se identifican en las usuarias respecto a su situación de necesidad y respecto a las propuestas de las trabajadoras sociales? ¿Cómo se valoran desde un punto de vista de que "merezan" la prestación?	
<b>Implementación de medidas</b>	Recursos internos (relacionales, servicios y prestaciones)	¿Qué habilidades y estrategias movilizan las TS en sus interacciones con las usuarias?	¿Qué condiciones institucionales (normativas y organizativas) favorecen que las trabajadoras sociales movilicen determinados recursos (internos o informales) o relaciones con otros actores para implementar las medidas?
	Relación con otros agentes de bienestar del territorio (administración autonómica, servicios municipales, tercer sector y empresas)	¿Qué prestaciones y servicios están disponibles (ayudas de urgencia, centros abiertos, etc.)?  ¿Qué contactos establecen las trabajadoras sociales con actores externos que pueden resultar básicos para mejorar la situación de las usuarias (escuelas, Cruz Roja, Servicio Municipal de Empleo)?	
	Recursos informales (familia-comunidad y ocupaciones informales)	¿Cuándo y cómo las trabajadoras sociales promueven que las usuarias accedan a recursos de la familia-comunidad y del mercado laboral informal?	

Fuente: Elaboración propia.

## 2.1.2. Marco analítico e hipótesis

Este estudio realiza una distinción entre dos niveles de la realidad social: el contexto institucional (marco legislativo y organizativo), por un lado, y las prácticas de las profesionales que están en primera línea de acción, por el otro.

La realidad cotidiana de las trabajadoras sociales está condicionada por aspectos institucionales (Martinelli et al., 2012). Por tanto, previamente al análisis directo de las prácticas en primera línea de intervención, este estudio establece el marco objetivo de relaciones que son en parte independientes de la voluntad de trabajadoras sociales.<sup>3</sup> En primer lugar, se establece el contexto local en sus aspectos demográficos, económicos, laborales, políticos, culturales y de protección social (Saraceno, 2002). Resulta importante analizar primero este contexto local más amplio porque influye en las necesidades socioeconómicas de la población, así como configuración organizativa que toman los servicios sociales básicos a escala local. Seguidamente, se despliega el marco institucional específico de los servicios sociales básicos a través de las leyes y reglamentaciones (Vilà, 2011) y de los aspectos organizativos (Brodkin, 2015) (capítulo 3). Por otra parte, el análisis de las prácticas de las trabajadoras en primera línea de intervención se basa en los discursos de las trabajadoras sociales y revelan las formas de intervención social que este marco institucional facilita durante su práctica cotidiana (Powell y Colyvas, 2008) (Capítulos 4, 5 y 6).

La siguiente *hipótesis de trabajo* (Robinson, 2006) propone unos supuestos orientativos que facilitan la identificación empírica, los factores y las circunstancias específicas del marco institucional (normativo y organizativo) que configuran las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales:

*Las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos se explican por su carácter familista, pero también están condicionadas por las lógicas institucionales del profesionalismo, de la activación y, en menor medida, del universalismo. Asimismo, estas influencias institucionales se concretan en la realidad*

---

<sup>3</sup> La investigación asume plenamente el principio marxista de que son las personas las que producen el mundo, pero que lo hacen en unas condiciones históricas y sociales que escapan a su voluntad (Marx, 1976).

*cotidiana de los servicios sociales básicos a través unas intervenciones que se sitúan a lo largo de un continuo que va de la completa autonomía de las trabajadoras sociales a la mera tramitación burocrática.*

En este trabajo de investigación, la persona investigadora ha sido previamente participante del contexto institucional que analiza y, por tanto, su trayectoria personal condiciona ya las primeras decisiones teóricas (Charmaz, 2006). En efecto, he realizado diferentes experiencias profesionales en los servicios sociales básicos y en otras organizaciones de bienestar, y he trabajado entre 2009 y 2014 en los propios servicios sociales municipales de Tarragona (en el Plan Local de Inclusión y Cohesión Social). En concreto, mi experiencia (y, quizás, una lealtad más o menos consciente derivada de mi adscripción profesional al trabajo social) me ha llevado a tratar de contrastar o matizar la visión académica dominante en ciencias sociales, que tiende a considerar que las políticas contra la pobreza de las familias en el sur de Europa son básicamente residuales e ineficaces. De esta manera, la investigación identifica las habilidades, la creatividad y el compromiso que las trabajadoras sociales movilizan en un entorno organizativo complejo ante las difíciles y desesperadas demandas que las usuarias les plantean de forma cotidiana.

Los términos que se utilizan en cualquier contexto institucional, incluido el de los servicios sociales básicos, no son neutrales, sino que incorporan las connotaciones valorativas y los supuestos de intervención de los diferentes sectores institucionales de la sociedad que ejercen su influencia. En el caso de los servicios sociales básicos, estos sectores son el familiar, el académico-profesional corporativo, el estatal-mercado y el estatal-democrático. Ciertamente, durante mi trayectoria profesional he observado reiteradas alusiones a “la falta de prestaciones” o al “recurso de la familia” durante las intervenciones de los servicios sociales básicos (*lógica familista*). Sin embargo, también he sido testigo de que nociones tales como “capacitación” y “transformación familiar” (*lógica profesionalista*), “corresponsabilidad” y “derechos y obligaciones” (*lógica de activación*) o “igualdad” y “dignidad” (*lógica universalista*) son ampliamente utilizadas por las trabajadoras sociales durante su práctica diaria. Por otra parte, las trabajadoras sociales aluden de forma asidua al “criterio técnico” (*gestión técnica*) para justificar su intervención, así como a la cantidad de “papeleo” (*gestión burocrática*) que sus tareas comportan. Esta variedad de nociones alude a marcos cog-

nitivos y normativos con supuestos parcialmente contrapuestos, los cuales configuran la riqueza y la complejidad de la práctica actual del trabajo social. Los análisis de resultados que se presentan en los capítulos 4, 5 y 6 reflejan de forma implícita o explícita la concreción de estas lógicas institucionales y formas de gestión en el marco institucional de los servicios sociales básicos.

## **2.2. Proceso de investigación**

### **2.2.1. Fundamentos metodológicos**

Esta investigación consiste en un estudio de caso de los servicios sociales de Tarragona. Esta estrategia metodológica resulta adecuada para el análisis de las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos porque utiliza diferentes técnicas de investigación, lo que permite realizar explicaciones multidimensionales y tener en cuenta el contexto socioeconómico e institucional (Ritchie et al., 2014). Asimismo, el análisis de las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos de Tarragona puede generar conceptos que pueden aplicarse en otros contextos institucionales similares (*generalización analítica*) (Yin, 2014). Este sería el caso, por ejemplo, de otros sistemas de servicios sociales o de asistencia social públicos gestionados por trabajadoras sociales cualificadas en otros espacios urbanos de los sistemas de bienestar del sur de Europa (Esping-Andersen, 1999).

Por otra parte, el análisis de las prácticas de las trabajadoras sociales se realiza sobre todo desde la perspectiva cualitativa, que proporciona descripciones detalladas, se centra en los procesos y produce explicaciones plausibles (Bryman, 2012). Ciertamente, esta investigación no pretende obtener mediciones precisas, sino desarrollar conceptos que expliquen los aspectos relevantes de las prácticas de las trabajadoras sociales. La parte principal de la investigación se centra en la descripción e interpretación de lo que realizan las trabajadoras sociales en su actividad cotidiana en los servicios sociales (Bertaux, 2010). En esta línea, el análisis se inspira en la *grounded theory*, una estrategia metodológica que prioriza la emergencia de ideas a partir de las observaciones empíricas (Strauss y Corbin, 1998).

## 2.2.2. Recogida de datos I.

### El marco socioeconómico e institucional

El marco institucional y socioeconómico (capítulo 3) se ha construido a partir de datos sobre el sistema socioeconómico de Tarragona, el sistema local de bienestar y el marco legislativo y organizativo de los servicios sociales básicos.

En primer lugar, el análisis del sistema socioeconómico local se ha realizado a través de la consulta y explotación de bases de datos existentes (Padrón Municipal, Servicio de Empleo Estatal, Servicio de Ocupación de Cataluña, Registro de la Oficina Local de Educación, Idescat, etc.). Estas fuentes de datos sobre la situación socioeconómica y educativa (en el conjunto de la ciudad y también en sus barrios) permiten describir los diferentes aspectos de las necesidades socioeconómicas en Tarragona.

En segundo lugar, el análisis del contexto local de bienestar se benefició de la oportunidad de la persona investigadora de organizar y de dirigir una mesa redonda de agentes locales en el marco de una jornada que había sido organizada juntamente con el equipo técnico del Plan Local de Inclusión (Instituto Municipal de Servicios Sociales).<sup>4</sup> Participaron representantes de Cáritas, de la Cruz Roja, del departamento de trabajo social en los CAP de salud, del Servicio de Empleo Estatal y del Servicio Municipal de Ocupación. Esta mesa propició información acerca de las intervenciones que realizaban estos agentes para atender a las víctimas de la crisis económica, así como de las relaciones que mantenían con los servicios sociales básicos.

---

<sup>4</sup> La jornada se tituló “Análisis de la intervención social con familias en un contexto de crisis económica”, se realizó el 8 de abril de 2016 y fue organizada conjuntamente con el equipo técnico del Plan Local de Inclusión (Instituto Municipal de Servicios Sociales). La jornada contó con la colaboración económica de la acción europea ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places. La mesa redonda se puede ver íntegramente a través del siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=LkWqNJ7BGbs&t=14s>

En tercer lugar, los aspectos legislativos y organizativos se han analizado a partir del siguiente tipo de documentos: la legislación y la normativa de servicios sociales, los códigos deontológicos de las profesionales de primera línea, los proyectos locales básicos de servicios, las memorias y los reglamentos internos.

Por último, se ha realizado una construcción y un análisis de indicadores a partir de los expedientes administrativos (programa informático Hestia e informes sociales de las prestaciones de urgencia). Estos datos revelan los niveles de cobertura de la asistencia social pública, teniendo en cuenta los colectivos de beneficiarios y los territorios. Asimismo, el conocimiento en profundidad de los servicios sociales en Tarragona que la persona investigadora obtuvo a través de su experiencia profesional ha favorecido el análisis de este complejo marco organizativo.

### **2.2.3. Recogida de datos II.**

#### **Las prácticas de las trabajadoras sociales**

La selección de la muestra de trabajadoras sociales a entrevistar se ha realizado de forma intencional y no estadística con la intención de identificar la máxima variabilidad de factores y circunstancias institucionales de los servicios sociales básicos en la ciudad (*purposive sampling*) (Bryman, 2012). De esta manera, se ha pretendido entrevistar un número significativo de trabajadoras sociales tanto del centro (“ciutat”) como de la periferia (“barris”) de la ciudad de Tarragona.

Como se muestra en el capítulo 3, esta fragmentación territorial se encuentra en el imaginario de la población y también refleja realidades contrastadas en el terreno socioeconómico y de funcionamiento de los servicios sociales básicos. Igualmente, se ha diversificado la selección de trabajadoras sociales en función de las diferentes especializaciones de intervención social en los servicios sociales (ver capítulo 3).



Se han realizado 17 entrevistas en profundidad y 8 grupos focales de discusión con trabajadoras sociales.<sup>5</sup> La tabla 2 muestra el listado completo de trabajadoras sociales de los servicios sociales que han participado directamente en la investigación. Asimismo, incluye el barrio o territorio de intervención de cada profesional, su especialización (“equipo”) y si es coordinadora (C).

**Tabla 3.** Profesionales colaboradoras directas de la investigación

GÉNERO Y EDAD	ZONA	EQUIPO	ENTREVISTA INDIVIDUAL	GRUPO FOCAL 1	GRUPO FOCAL 2
Mujer, 43	<i>Ponent</i>	Inclusión	x	x	x
Mujer, 31	<i>Part Baixa</i>	Inclusión	x		
Mujer, 44	<i>Part Baixa</i>	Socioeducativo	x		
Hombre, 56	<i>Ponent</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 35	<i>Ponent</i>	Acogida	x	x	x
Mujer, 47	<i>Part Baixa</i>	Acogida	x	x	x
Mujer, 34	<i>Ponent</i>	Acogida	x	x	x
Mujer, 40	<i>Ponent</i>	Acogida	x	x	x
Hombre, 38	<i>Ponent</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 37	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo	x		
Hombre, 41	<i>Ponent</i>	Inclusión	x	x	x
Mujer, 28	<i>Ponent</i>	Violencia de género	x		
Mujer, 34	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 36	<i>Ponent</i>	Violencia de género	x	x	x

<sup>5</sup> Las profesionales en primera línea de acción ostentan la titulación universitaria de Trabajo Social o de Educación Social. A riesgo de simplificar en demasía, se puede afirmar que, en el universo simbólico y organizativo de los servicios sociales básicos, esta distinción alude a diferentes prioridades en la intervención: el espacio del despacho y de atención a las necesidades socioeconómicas, en el caso de la trabajadora social; y el espacio de la calle y las escuelas, con objetivos socioeducativos, en el caso de la educadora social. Esta investigación opta por la utilización del término genérico *trabajo social* para referirse a la acción profesional en los servicios sociales básicos. Esta opción terminológica se alinea con un consenso más amplio a escala europea de utilizar el concepto *trabajo social* para referirse las actividades de los servicios sociales en sus dimensiones sociales, pedagógicas y organizativas (Otto y Lorenz, 1988). Este estudio opta por omitir los matices que diferencian las categorías profesionales en los servicios sociales; tiene el propósito de ofrecer explicaciones científicas que permiten la comprensión del contexto institucional a partir de sus aspectos más básicos (*principio científico de la parsimonia*) (Hempel, 1966). No obstante, la comprensión de los servicios sociales en España debe también poder beneficiarse de otras investigaciones que analicen las especificidades y las complementariedades de ambas profesiones.

<b>GÉNERO Y EDAD</b>	<b>ZONA</b>	<b>EQUIPO</b>	<b>ENTREVISTA INDIVIDUAL</b>	<b>GRUPO FOCAL 1</b>	<b>GRUPO FOCAL 2</b>
Hombre, 44	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 41	<i>Part Baixa</i>	Socioeducativo	x		
Hombre, 48	<i>Ponent</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 56	<i>Sant Pere</i>	Acogida		x	x
Mujer, 53	<i>Sant Salvador</i>	Inclusión / Acogida		x	x
Hombre, 42	<i>Ponent</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 47	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 29	<i>Ponent</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 37	<i>Sant Pere</i>	Inclusión		x	x
Mujer, 31	<i>Ponent</i>	Inclusión		x	x
Mujer, 61	Ciudad	Violencia de género (C)		x	x
Mujer, 62	Ciudad	Directora técnica		x	x
Mujer, 46	Ciutat	Discapacidades (C)		x	x
Mujer, 46	Ciutat	Inclusió (C)		x	x
Mujer, 42	Ciutat	Socioeducativo (C)		x	x
Mujer, 60	Ciutat	EAlA (C)		x	x
Hombre, 63	Ciutat	Tercera edad (C)		x	x

Fuente: Elaboración propia.

Esta investigación postula que el acceso al discurso de las trabajadoras sociales resulta la estrategia más adecuada para comprender las prácticas de implementación de los servicios sociales básicos. La posición de estas profesionales en la organización les proporciona un conocimiento privilegiado sobre las condiciones y las experiencias que se entretajan en las intervenciones sociales en este marco institucional. Asimismo, las trabajadoras sociales se enfrentan de forma cotidiana y en primera persona a una multitud de situaciones de sufrimiento a las que deben dar algún tipo de respuesta. Los dilemas éticos y las tensiones emocionales que empañan su quehacer diario conllevan que desarrollen un alto grado de reflexividad sobre sus intervenciones sociales. Por otra parte, su propia actividad profesional les proporciona una enorme habilidad en el manejo de la palabra y del contexto de la entrevista.

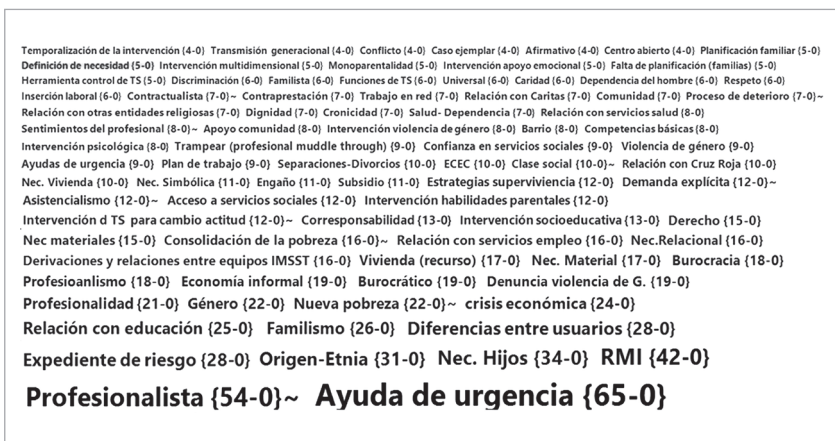
En tanto que colegas de trabajo durante el pasado, existía una relación de confianza previa entre las trabajadoras sociales y la persona investigadora. Esta circunstancia favoreció un mayor entendimiento mutuo y, junto con la garantía de anonimato, posiblemente, permitió que los relatos sobre la realidad

cotidiana de los servicios sociales fueran más realistas. La desventaja de este tipo de relación fue que las trabajadoras sociales a veces se relajaban y se distanciaban del tema central. Asimismo, es posible que su discurso se orientase en parte a mantener una imagen personal de competencia profesional ante una persona que, a fin de cuentas, había sido colega de profesión y de servicio.

### *Entrevistas individuales en profundidad (julio-agosto 2015)*

Estas entrevistas se realizaron a 17 trabajadoras sociales en los propios centros de trabajo y tuvieron una duración media de 91 minutos. En primer lugar, las entrevistas se han transcrito y se han generado códigos que han identificado aspectos básicos de la práctica de las trabajadoras sociales. Con el soporte del programa Atlas.Ti7, cada código se ha asignado a diferentes extractos de entrevistas (ver figura 3). Este proceso inductivo y de clasificación de la información se ha llevado a cabo en interacción con un esquema temático previamente desarrollado (Ritchie et al., 2014). Seguidamente, se ha analizado el conjunto de extractos de texto asociados a cada código con el fin de desarrollar conceptos emergentes que han facilitado la estructuración de los cuestionarios de los grupos focales.

**Figura 3.** Códigos de las entrevistas individuales en profundidad a las trabajadoras sociales



Fuente: *Elaboración propia a través del programa Atlas.Ti7.*

### *Grupos focales (abril 2016)*

Los grupos focales se desarrollaron en el marco de las jornadas mencionadas más arriba<sup>6</sup> y permitieron complementar la información de las entrevistas individuales. Los análisis iniciales de las entrevistas habían identificado que la reciente llegada masiva a los servicios sociales de usuarias identificadas como “nueva pobreza” había desestabilizado estos servicios. Las entrevistas individuales apuntaban a que las prácticas de atención a este perfil de población eran un tema central y en parte novedoso en los servicios sociales y, por tanto, se decidió orientar la discusión hacia esta cuestión. Se realizaron ocho grupos de discusión formados por entre cinco y siete trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos. Los grupos focales duraron una media de 75 minutos. Un total de 25 profesionales se distribuyeron inicialmente en 4 grupos que versaron sobre los recursos, tanto internos de la profesional como de la propia organización, para atender a la “nueva pobreza”. Tras una pausa de 45 minutos, las profesionales se volvieron a reunir para realizar una nueva sesión de grupo focal. En este segundo grupo se discutieron las posibilidades que ofrecía la ciudad más allá de los propios servicios sociales para atender las situaciones de privación y falta de oportunidades de la “nueva pobreza”. Más concretamente, se analizaron los sistemas familiares y comunitarios, la economía informal y el resto de agentes institucionales del territorio. Por otra parte, a diferencia de las entrevistas individuales, entre las participantes en estos grupos se encontraban las 6 coordinadoras y la directora de servicios sociales, que formaron sus propios grupos de discusión (uno sobre cada tema).

Estos espacios de discusión fueron moderados por las dos técnicas del Plan Local de Inclusión del Instituto Municipal de Servicios Sociales, por una tercera persona ajena a la organización y por la propia persona investigadora. Las tres moderadoras eran licenciadas en alguna de las ciencias sociales y tenían experiencia en moderar grupos de profesionales. La preparación de los grupos de discusión supuso una formación para las tres moderadoras en conducción de grupos focales y en el enfoque de la investigación, que ocu-

---

<sup>6</sup> Ver nota número 4.

pó entre 7 y 8 horas durante 2 días distintos. La experiencia resultó ser un trabajo de equipo, puesto que, si bien era organizada y dirigida por la persona investigadora, fue constantemente enriquecida por la reflexión conjunta.

Igual que con las entrevistas, los grupos focales fueron registrados, transcritos y analizados con Atlas.Ti7. Durante su transcurso, diversos extractos de las entrevistas individuales fueron leídos, generando matizaciones y aclaraciones mutuas (Morgan, 1996), así como “validando comunicativamente” los primeros resultados (Brinkmann y Kvale, 2014). Por otro lado, los grupos focales también se revelaron útiles para identificar las influencias normativas y los significados compartidos que condicionan las visiones y los comportamientos de estas profesionales (Ritchie et al., 2014).

Finalmente, el análisis empírico ha producido 15 grandes temas a partir de los cuales se estructura la presentación de los resultados de esta investigación: 4 condiciones básicas de los servicios sociales a partir de las experiencias de las trabajadoras sociales (capítulo 4); 3 procesos interrelacionados que favorecen la readaptación social de la “nueva pobreza”, así como las consecuencias sociales de este tipo de intervención (capítulo 5); y 4 áreas de acción en la gestión del riesgo social con “usuarias con múltiples dificultades” (capítulo 6) (tabla 3).

**Tabla 4.** Condiciones organizativas y ejes de intervención de las prácticas de las trabajadoras sociales en servicios sociales básicos

CONTEXTO INSTITUCIONAL	EJES DE INTERVENCIÓN	
	Readaptación social de la “nueva pobreza”	Gestión del riesgo social con las usuarias “con múltiples desventajas”
<b>Condiciones básicas</b>	<b>Procesos interrelacionados</b>	<b>Áreas de acción</b>
Fragmentación de la población usuaria.	Internalización de la condición de “usuario”.	Contraprestaciones para la inserción.
Carácter “técnico” de la intervención social.	<i>Gestión técnica</i> de las prestaciones económicas para “activar al usuario”.	Pautas de consumo.
“Autonomía” profesional.	Maximizar los recursos externos (de familia, mercado y asistenciales).	Habilidades parentales.
Tensiones entre los principios de “universalismo” y “profesionalismo”.		Protección y capacitación de la mujer.

Fuente: *Elaboración propia.*



# 3

---

## Marco institucional de los servicios sociales

---

Este capítulo traza el marco de oportunidades y de constricciones de las trabajadoras sociales en primera línea de intervención de los servicios sociales básicos de Tarragona. Este contexto institucional multinivel de los servicios sociales se presenta a través de su marco normativo en el ámbito de Cataluña y de su contexto organizativo a escala local. En este capítulo, el análisis de este marco institucional viene precedido de una presentación del contexto socioeconómico y de bienestar local. Resulta pertinente realizar un análisis previo de este contexto local por su incidencia en los servicios sociales básicos de tipo directa (en el nivel organizativo de los servicios sociales básicos) e indirecta (constituye el marco social más amplio de oportunidades de inclusión social para las usuarias).

### **3.1. El contexto socioeconómico y de bienestar local**

Seguidamente, se presentan de forma sintética los parámetros interpretativos básicos para comprender la ciudad de Tarragona como un contexto específico que produce y, al mismo tiempo, trata de dar respuesta a las necesidades socioeconómicas de la población (Andreotti et al., 2012). Tarragona es una



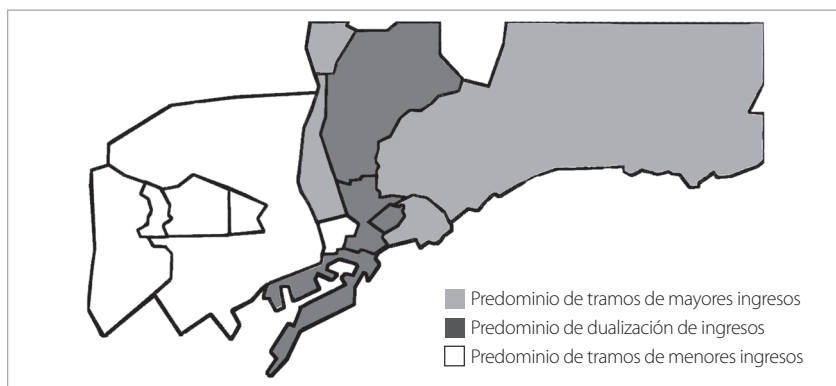
ciudad de la costa mediterránea situada en el sur de Cataluña, en España, que tiene 131.507 habitantes y es capital de provincia. Forma parte de la conurbación de Tarragona-Reus, que acumula 375.548 habitantes.<sup>7</sup> La ciudad consta de un importante puerto de mar, y es el centro de un complejo petroquímico. La época de desarrollo industrial español que comenzó a partir de los años 50 propició el crecimiento de la ciudad. Primero se instalaron las industrias químicas y, durante los años 70, se añadió la refinería de la actual Repsol. El aumento de la población a través de la inmigración del resto de España comportó la creación de barrios periféricos con deficiencias de los servicios a la comunidad y de las infraestructuras. Estas zonas de la ciudad mejoraron con las reivindicaciones del movimiento vecinal en el contexto democrático de los años 80 y 90. No obstante, y como se muestra en este apartado, el crecimiento de la población de la ciudad durante los primeros años del nuevo siglo (un 23% entre 2000 y 2010) ha vuelto a generar desequilibrios socioeconómicos y territoriales, que la posterior crisis económica iniciada en 2008 ha agudizado.

Tarragona muestra una capacidad productiva per cápita muy superior a la del resto de Cataluña y de España (40.300, 27.900 y 23.900 euros de PIB per cápita en el año 2008, respectivamente) (INE, 2008). Sin embargo, el índice 80/20, que calcula el nivel de riqueza del 20% más rico de la población respecto al 20% más pobre, informa que Tarragona tenía en 2008 un nivel de desigualdad claramente superior al de Cataluña y ligeramente por encima del de España (5.6, 4.8 y 5.4, respectivamente) (Belzunegui, 2008). La figura 4 muestra, a grandes rasgos, la fragmentación de la ciudad en tres grandes zonas según los ingresos de las familias. *Ponent* presenta una media de ingresos bajos, *Llevant* representa la cara opuesta y el centro y norte de la ciudad contienen población en los dos extremos del continuo de ingresos.

---

<sup>7</sup> <http://alarcos.esi.uclm.es/per/fruiz/audes/resultados-aut.htm#r09>

**Figura 4.** Mapa de predominio de los tramos de ingresos por barrios en Tarragona en el 2008



Fuente: Belzunegui (2008).

Es posible que el proceso de polarización económica que ha afectado a todo el estado español desde el inicio de la Gran Recesión haya acentuado las desigualdades a escala local que se habían identificado en el año 2008 (OECD, 2016). En este sentido, en el año 2013, las tasas de paro registrado en las zonas periféricas de Ponent y Sant Salvador eran de 28,3% y de 27,3% respectivamente, mientras que la media de la ciudad era de un 19,4%.<sup>8</sup> Cabe decir que solamente el 60% de la población de la ciudad registrada como desempleada recibía alguna prestación del Servicio de Empleo Estatal (en Cataluña era del 64% y, en España, el 69%).<sup>9</sup> Entre las personas receptoras de estas prestaciones, la mitad recibía una prestación o subsidio no contributivo de carácter

<sup>8</sup> Tasa de paro registrado: (Población parada registrada en las oficinas del Servicio de Ocupación de Cataluña / Población activa local estimada) \* 100. Esta fórmula fue consensuada por la Xarxa d'Observatoris del Desenvolupament Econòmic Local (Diputació de Barcelona, <http://www.diba.cat/hg2/glossari.asp?id=1399>). Este indicador de desempleo es diferente del que suelen mostrar los medios de comunicación (el de la Encuesta de Población Activa). La EPA incluye las personas que buscan trabajo pero que no están inscritas en el servicio público de ocupación. Este indicador no resulta útil para este análisis porque solo está disponible a escala provincial (26% tanto en la provincia de Tarragona como en el conjunto de España, en 2014).

<sup>9</sup> Cifras elaboradas a partir de datos no publicados del Servicio Público de Empleo Estatal y de datos del portal web [www.empleo.gob.es/](http://www.empleo.gob.es/)

familiar (no individual), y que estaba orientado a paliar las necesidades más básicas (de aproximadamente 426 euros).

Por otra parte, el porcentaje de riesgo de pobreza de la población de la demarcación del *Campo de Tarragona*<sup>10</sup> era del 28% (Idescat, 2011). Asimismo, el 61% de la población tenía dificultades para llegar a fin de mes y un 44% hubiera tenido dificultades para hacer frente a un gasto imprevisto. La realidad de los años anteriores a la crisis económica era que la población con ingresos bajos de Tarragona carecía en buena medida de sistemas formales o informales de protección. En el año 2008, el 43% de los hogares de Tarragona reconocían “tener dificultades para llegar a final de mes” (Belzunegui, 2008). Ante esta situación, cuatro de cada cinco de estos hogares afirmaban que “se apretaban el cinturón” y, por tanto, no recibían ninguna ayuda externa. El hecho de que solo el 8,8% de los hogares con restricciones económicas (3,8% de los hogares de la ciudad) solicitase algún tipo de apoyo a los servicios sociales básicos o a entidades del tercer sector denota el carácter residual que tenía el sistema institucional de protección social en aquel momento. Por otra parte, estos hogares con dificultades económicas tampoco utilizaron de forma extensa estrategias familistas, puesto que solo el 9,8% (el 4,2% de todos los hogares de la ciudad) habían pedido ayuda económica a sus familiares cercanos.

### **3.1.1. Coordinación del sistema local de bienestar de Tarragona**

En un contexto de incremento de necesidades producidas por la reestructuración económica y la restricción del gasto público, cada vez resulta más necesario que los agentes locales de bienestar se coordinen, para así combinar los recursos de forma estratégica y realizar intervenciones mejor ajustadas a necesidades complejas (OECD, 2015). Sin embargo, en líneas generales, las profesionales de la administración y del tercer sector que trabajan en primera línea en servicios sociales, o en ámbitos de educación, de inmigración, de salud o de vivienda expresan falta de colaboración entre los diferentes servicios

---

<sup>10</sup> Este territorio contaba con una población mayor de 16 años de 406.789 habitantes en el año 2010 e incluía municipios como Tarragona, Reus o Valls.

y entidades a escala local. Constatan que su práctica profesional se encuentra limitada a realizar intervenciones parciales ante dificultades poliédricas, debido a la fragmentación de los servicios y la falta de coordinación entre estos (Sánchez y Gimeno, 2011a). A menudo, las profesionales admiten que lo importante para poder “coordinarse” es “la persona” o “las relaciones personales”.<sup>11</sup> Este comentario refleja la falta de soportes institucionales para establecer mecanismos estables de colaboración que faciliten unas intervenciones transversales que se adecuen al carácter complejo y dinámico de las necesidades socioeconómicas de la población (Sánchez y Gimeno, 2011a).

El taller realizado con entidades y servicios locales en el marco de la presente investigación en 2016 ha mostrado nuevamente descoordinaciones sustanciales en las intervenciones que realizan los diferentes agentes locales de bienestar. Por un lado, el Servicio Público de Empleo (SEPE) y la Oficina Municipal de Ocupación (OMO) no permiten derivaciones de los servicios sociales básicos o de otras entidades del tercer sector para que las usuarias más empobrecidas puedan acceder a formación o a planes de ocupación. En este caso, las diferencias entre unos sistemas altamente burocráticos (SEPE y SOC) y otros que tienen un carácter más personalizado en la atención a las usuarias representan una barrera para coordinar intervenciones eficaces para los grupos con más desventajas sociales. Por otro lado, Cáritas y Cruz Roja carecen de mecanismos sistemáticos de comunicación y coordinación entre sí o con los servicios sociales básicos. La “coordinación” a menudo se reduce a los intercambios de impresiones que las profesionales y/o voluntarias de las respectivas organizaciones emprenden a iniciativa personal. En la práctica, la falta de coordinación produce dos sistemas paralelos de distribución de cestas de alimentos en la ciudad (el de Cáritas y el de los servicios sociales básicos).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Utilizo el entrecomillado para ilustrar el análisis con el vocabulario empleado por los actores (y que recojo a través de documentos, notas etnográficas o de los recuerdos que guardo de mi experiencia como profesional de la organización).

<sup>12</sup> No obstante, existen algunas experiencias notables de trabajo en red a escala local sobre riesgos sociales específicos, como por ejemplo la “Xarxa de suport a famílies cuidadores” (“Red de apoyo a familias cuidadoras”), o el “Protocol d’actuació i circuit d’intervenció en situacions de violència masculista” (“Protocolo de actuación y circuito de intervención en situaciones de violencia masculista”).

## 3.2. Los servicios sociales básicos

### 3.2.1. Marco normativo autonómico

Este apartado analiza los aspectos básicos de las dos leyes que más directamente afectan las prácticas de las trabajadoras sociales con relación a:

- El funcionamiento general de los servicios sociales (La Ley 12/2007, del 11 de octubre, de Servicios Sociales).
- Las prestaciones de urgencia para la atención de las necesidades socioeconómicas (Ley 13/2006 de prestaciones sociales de carácter económico).

*La Ley 12/2007, del 11 de octubre, de Servicios Sociales*

Los servicios sociales tienen asignada siguiente finalidad:

Asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas (art. 3).

Algunos de los “objetivos esenciales del sistema de servicios sociales” son los siguientes (art. 4): “detectar las necesidades personales básicas y las necesidades sociales”; “prevenir, atender y promover la inserción social en las situaciones de marginación y de exclusión social”; “asignar equitativamente el uso de los recursos sociales disponibles”; “promover la cohesión social y la resolución comunitaria de las necesidades sociales, mediante políticas preventivas y comunitarias en todo el territorio”; “promover la tolerancia, el respeto y la responsabilidad en las relaciones personales, familiares, convivenciales y sociales”; o “luchar contra la estigmatización de los colectivos desfavorecidos atendidos por los servicios sociales”.

Asimismo, la legislación divide el sistema de servicios sociales en atención especializada y atención básica. La atención básica, que constituye el marco de

estudio de las prácticas de las trabajadoras sociales que realiza esta investigación, viene definida de la siguiente manera:

La atención básica, de carácter público y local, es un dispositivo potente<sup>13</sup> de información, diagnóstico, orientación, apoyo, intervención y asesoramiento individual y comunitario que, además de ser la puerta de entrada habitual al sistema de servicios sociales, es el eje vertebrador de toda la red de servicios y aprovecha el modelo consagrado por la experiencia de los ayuntamientos y consejos comarcales (Preámbulo, V).

Los servicios sociales básicos están regulados como un derecho subjetivo de carácter universal, que la ciudadanía puede exigir, en contraposición con el carácter graciable de las prácticas caritativas tradicionales (Fantova, 2008). En este sentido, la legislación establece lo siguiente: “las prestaciones garantizadas son exigibles como derecho subjetivo de acuerdo con lo establecido por la Cartera de servicios sociales, que debe incluir, al menos, la necesidad de una valoración profesional previa y de una prueba objetiva que acredite su necesidad” (art. 24). Este artículo muestra que, en realidad, el carácter garantizado de la prestación se condiciona a una apreciación profesional que justifique la necesidad. La “valoración profesional” no aparece codificada en la cartera de servicios, y forma parte del margen de autonomía que tienen las profesionales. Esto significa que el acceso a la prestación se determina doblemente: primero, por la situación de “necesidad objetiva” determinada por los requisitos formales de acceso a una prestación (*gestión burocrática*); y, segundo, a través de que la trabajadora social “valore la necesidad” de la prestación (*gestión técnica*). Por otra parte, el carácter más garantista de los servicios sociales básicos viene ulteriormente erosionado cuando se establece que las prestaciones económicas de servicios sociales pueden estar sujetas a “régimen de concurrencia” (seleccionar entre usuarias) (artículo 22). Esta limitación se introduce a pesar de que la propia legislación reconoce que las prestaciones económicas pueden ser fundamentales para lograr finalidades básicas de los servicios sociales, tal y como se expresa aquí: “tienen como finalidad atender a determinadas situaciones de necesidad en que se hallan las personas que

---

<sup>13</sup> Señalado en cursiva por la persona investigadora.

no disponen de recursos económicos suficientes para afrontarlas y no están en condiciones de conseguirlos o recibirlos de otras fuentes” (artículo 22). En definitiva, se aprecia claramente que la voluntad universalista de la ley puede quedar en parte mermada porque aquello que “garantiza” es que las personas que acrediten una situación objetiva de dificultad serán “valoradas” por una profesional sobre la idoneidad de recibir la prestación, y que tal “idoneidad” puede quedar supeditada a la disponibilidad presupuestaria. Cabe añadir que se ha producido un desarrollo normativo insuficiente que detalle la aplicación de la Ley 12/2007 que ha propiciado múltiples interpretaciones y prácticas diversas según los contextos locales (Pelegrí, 2015; Ginesta et al., 2017).

Por otra parte, esta ley ofrece *garantías procedimentales* (Lister, 2004), puesto que establece que las usuarias de servicios sociales tienen derecho a lo siguiente: “Recibir información suficiente y comprensible sobre los servicios y prestaciones disponibles, los criterios de adjudicación y las prioridades para recibirlos, sobre los derechos y deberes de los destinatarias y usuarias, y sobre los mecanismos de presentación de quejas y reclamaciones, que deben ser expuestos de forma visible en los centros de atención (artículo 10).

Finalmente, debe añadirse que en los últimos años se han aprobado leyes sectoriales que incluyen nuevas responsabilidades a los servicios sociales en materia de infancia en riesgo o de violencia machista, por ejemplo. Como se verá en el capítulo 3, estos encargos legislativos pueden influir en la propia configuración de las unidades funcionales de los servicios sociales básicos.<sup>14</sup> Por otra parte, en un contexto de falta de recursos, tales atribuciones pueden acabar mermando las funciones básicas establecidas por la ley 12/2007 (Ginesta et al., 2007).

---

<sup>14</sup> Resultan especialmente pertinentes en este sentido la Ley Orgánica 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, y la Ley 24/2015, de 29 de julio, en materia de pobreza energética. Posteriormente a la realización de este estudio, se ha legislado la introducción de una profesional en los servicios sociales básicos para asumir funciones específicas de acceso a la vivienda, según la Ley 4/2016, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

### *Ley 13/2006 de prestaciones sociales de carácter económico*

Las prestaciones de urgencia social representan las principales prestaciones económicas que gestionan los servicios sociales básicos para hacer frente a las necesidades socioeconómicas de la población. Estas ayudas económicas se enmarcan en la Ley 13/2006, que establece la siguiente finalidad: “atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia, como la alimentación, el vestido y el alojamiento” (artículo 30.1). Asimismo, se fija que las prestaciones están financiadas por los entes locales, que la infancia tiene preferencia de acceso y que las situaciones de urgencia social son valoradas por los entes locales (artículos 30.1 y 30.3). Se emplaza a los entes locales a garantizar los recursos necesarios para atender las necesidades básicas: “Los entes locales, de acuerdo con las competencias que tienen en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria, deben incluir en el presupuesto de gastos anual una partida para poder atender adecuadamente las prestaciones de urgencia social” (artículo 30.4). La propia legislación autonómica permite que las administraciones locales adecuen el nivel de inversión y las condiciones de acceso a estas prestaciones a las necesidades socioeconómicas del territorio. No obstante, en la práctica, este margen de maniobra de los entes locales favorece que la distribución de prestaciones de urgencia permanezca condicionada a decisiones de disponibilidad presupuestaria.

En definitiva, el marco legislativo combina aspectos garantistas y otros más limitadores de los derechos socioeconómicos de las usuarias. En última instancia, las condiciones organizativas de los servicios sociales (incluidos los recursos disponibles) resultan decisivas para resolver las ambigüedades manifiestas en la propia legislación (Brodkin, 2015). Asimismo, estas condiciones de los servicios sociales pueden dificultar el cumplimiento de las garantías procedimentales que la ley establece de forma unívoca, pero que no regula ulteriormente.

### **3.2.2. Marco organizativo en la ciudad de Tarragona**

Recordamos que la legislación autonómica establece que las administraciones locales son las responsables de la gestión de los servicios sociales básicos. Este apartado se centra en las características organizativas específicas que



esta política adquiere en la ciudad de Tarragona. Se analizan los siguientes tres aspectos: (I) la estructura organizativa funcional y territorial; (II) la evolución y nivel relativo de recursos; (III) los niveles de cobertura, perfiles socioeconómicos de las usuarias y desigualdades territoriales en la atención.

### *Servicios sociales básicos I: organización y funciones*

¿Cómo se distribuyen y se construyen las diversas funciones de los servicios sociales que atienden población (atención a las necesidades básicas, protección de la infancia, etc.)? ¿Qué diferencias de gestión emergen entre los territorios de esta ciudad fuertemente segmentada? Este apartado trata de dar respuesta a estas preguntas a partir de documentación institucional, de datos administrativos y del *conocimiento privilegiado* adquirido de la persona investigadora en calidad de personal de la organización entre octubre de 2009 y diciembre de 2014.

Los servicios sociales básicos de Tarragona se estructuran de forma territorial y funcional. Por un lado, existen cinco establecimientos (“centros de servicios sociales”) que están distribuidos por el territorio y que atienden a las personas empadronadas en las zonas respectivas (Ponent, Part Baixa, Part Alta, Sant Salvador, y Sant Pere i Sant Pau). Por el otro, se dividen en unidades funcionales (“equipos”) que son transversales a escala de ciudad, y que están presentes en cada uno de los centros de servicios sociales territoriales.

### *Áreas de especialización (unidades funcionales o “equipos”)*

Los servicios sociales básicos se organizan en unidades funcionales (“equipos”) que fragmentan al conjunto de usuarias en diversas categorías. En efecto, los “equipos” específicos de servicios sociales donde vienen ubicadas las usuarias condicionan los aspectos psicosociales, familiares y económicos que se consideran más relevantes en cada una de ellas. De esta forma, la intervención de los servicios sociales se puede enmarcar, por ejemplo: como una acción puntual de asesoramiento o de asistencia a una “familia normalizada” (“equipo de acogida”); en un “proyecto de intervención” para “capacitar” a una “familia con múltiples dificultades” (“equipo de inclusión”); en un “plan socioeducativo”

con una familia donde los niños están “en riesgo” por la “incapacidad” o la “falta de habilidades” de los progenitores o porque estos puedan desatender las necesidades básicas de los niños (“equipo socioeducativo”); o en acciones de apoyo para la “autonomía” de una mujer y unos hijos que son (o están en riesgo de ser) “víctimas de violencia de género” (“equipo de violencia de género”).

Las unidades funcionales de los servicios sociales básicos son:

- Acogida: se denomina “puerta de acceso” a los servicios sociales. Está destinada a las usuarias que inician una demanda a servicios sociales a través de información, orientación o tramitación de algún recurso (ayudas de urgencia, de Cruz Roja o, en ocasiones, Renta Mínima de Inserción). Está orientado a actuaciones puntuales y la usuaria puede ser derivada a otro equipo en el caso de que se requieran actuaciones más “complejas” (que incluyen más de dos o tres entrevistas).<sup>15</sup>
- Inclusión: interviene en las situaciones donde la escasez de recursos económicos se combina con lo que se considera una falta limitante de habilidades básicas y de formación. Elabora e implementa los “planes de inserción” con las usuarias, que puede incluir la tramitación de diferentes ayudas económicas y materiales.
- Socioeducativo: está dirigido a unidades familiares con niños y adolescentes donde se han detectado dificultades importantes relacionadas con la educación y la atención de los menores. Se trata de infancia que se considera que está “en riesgo moderado”. A menudo, se combina la tramitación de prestaciones socioeconómicas con otras intervenciones socioeducativas y de monitorización del comportamiento de los progenitores. Las usuarias reciben el apoyo institucional en su situación económica y la mejora de las habilidades parentales al mismo tiempo que pueden encontrarse bajo la amenaza (velada o no) de “retirada” de la custodia de los niños. Si tras las intervenciones y el seguimiento se considera que la situación de los

---

<sup>15</sup> Cabe decir que, en la práctica, el equipo de acogida mantiene a las usuarias con más dificultades para no saturar los otros equipos. Esto acerca sus prácticas a las de los demás equipos, sobre todo, al de inclusión.

niños empeora, “el caso” se deriva al Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia, que pertenece a los “servicios sociales especializados”.

- Violencia de género: interviene con mujeres en riesgo o que han sido víctimas de violencia de género, así como con sus hijos. La actuación de servicios sociales se puede producir a iniciativa propia de los servicios sociales, aunque no haya habido denuncia de agresión. Las usuarias pueden ser beneficiarias de prestaciones económicas de urgencia o de otras prestaciones de los servicios sociales básicos.
- Tercera edad y dependencia: atiende población con dificultades específicas para la “autonomía funcional” y sus usuarias tienden a repartirse de forma más equilibrada entre los diferentes estratos socioeconómicos. Este libro no analiza las prácticas de las trabajadoras sociales de esta unidad funcional. No obstante, las trabajadoras sociales ubicadas en las zonas empobrecidas reconocen la existencia frecuente de unas situaciones de empobrecimiento de los hogares con personas físicamente dependientes.

La tabla 5 muestra la distribución en números absolutos de trabajadoras sociales por unidades funcionales (teniendo en cuenta los territorios).<sup>16</sup> De esta manera, se ilustra el peso que pueden tener las diferentes funciones que tienen encomendadas los servicios sociales. Destaca la importancia que asume el “equipo socioeducativo”, que tiende a centrarse en las necesidades socioeducativas de los niños y en cómo los progenitores desarrollan sus funciones parentales.

---

<sup>16</sup> En realidad, el número de trabajadoras sociales en el IMSST (sin incluir el “equipo de tercera edad y dependencias”) era de 27, pero una parte de ellas tenía contratos a tiempo parcial. El cuadro en realidad recoge lo que correspondería a jornadas a tiempo completo en cada centro y por cada equipo. Por ejemplo, 3 profesionales que realizaran 2 tercios de la jornada contarían como 2 profesionales ( $2/3 + 2/3 + 2/3$  igual a 2).

**Tabla 5.** Trabajadoras sociales en unidades funcionales, por centros de servicios sociales de Tarragona el año 2013

	Acogida	Socio-educativo	Inclusión	Violencia	Total	Dependencias
<b>Part Baixa</b>	0,8	2,9	0,7	1,5	5,9	2
<b>Ponent</b>	2,2	4	2	1,4	7,4	1,7
<b>Sant Salvador</b>	0,5	1,4	0,5	0,3	2,7	0,4
<b>Part Alta</b>	1	2,5	0,7	1,1	5,3	3
<b>Sant Pere i Sant Pau</b>	0,3	1,1	0,5	0,9	2,8	1,3
<b>Total</b>	<b>2,6</b>	<b>11,9</b>	<b>4,4</b>	<b>5,2</b>	<b>19,8</b>	<b>8,4</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Los cargos internos

Los servicios sociales básicos en Tarragona se caracterizan por trayectoria de *autonomía profesional* y de poca estructura jerárquica. En efecto, durante los años 90 el IMSST había sido una organización pequeña que constaba de una coordinadora y de las trabajadoras sociales. La coordinadora era un cargo rotativo entre las profesionales y tenía un rol más representativo que de dirección. De esta forma, las trabajadoras sociales tendían a no ser ni dirigidas ni cuestionadas desde un punto técnico por una superior jerárquica. Como sucede en los servicios sociales de otros contextos nacionales (Evans, 2011), la dirección técnica y las coordinadoras forman parte de las trabajadoras sociales en primera línea de intervención de la anterior generación y, de esta manera, defienden que las prácticas en primera línea de intervención deben regirse sobre todo por los criterios de las profesionales (*autonomía profesional*), en detrimento de directrices o de decisiones que emanan de líneas superiores de la organización o de la propia reglamentación. De hecho, en ocasiones han protegido la “decisión técnica” de las trabajadoras sociales ante demandas desde la esfera política sobre intervenciones específicas<sup>17</sup>. Sin embargo,

<sup>17</sup> No obstante, cabe decir que, en los últimos años, las de prácticas más evidentes de clientelismo político han cesado. Esto se ha facilitado a medida que los cargos directivos de los servicios sociales han dejado de estar vinculados directamente al partido gobernante.

a medida que la organización ha crecido en número de profesionales y su estructura se ha complejizado, esta autonomía que las coordinadoras otorgaban a las decisiones de las trabajadoras en ocasiones se ha interpretado como la causante de una mayor desorganización.

Por otro lado, la falta de personas con la responsabilidad directa de coordinar los centros deja mayor influencia en las profesionales para organizar el funcionamiento cotidiano de su propio centro. Sin embargo, los centros no establecen mecanismos formales de coordinación interna, tales como reuniones periódicas de las trabajadoras sociales para compartir información o resolver dificultades cotidianas.

### *Servicios sociales básicos I. Evolución y nivel relativo de recursos*

Durante la crisis, el número y la variedad de necesidades atendidas y de recursos tramitados desde servicios sociales de Tarragona se incrementó de forma significativa. Estos son algunos datos ilustrativos:

- Incremento de un 35% del número de personas atendidas entre 2011 y 2013 (9.958 en el 2013).
- Incremento de “ayudas de urgencia” distribuidas: de 233 en 2011, a 2.188 en 2014.
- Las becas de comedor como recurso propio del consistorio (que complementa las becas de comedor del Consejo Comarcal del Tarragonés) se instaure durante los años de crisis económica. En 2014, la cifra de niños beneficiarios de esta ayuda rondaba los 500.
- Incremento del 67% en el número de mujeres atendidas por violencia de género entre 2010 y 2013 (un total de 706 en 2013).

No obstante, este aumento de la cobertura institucional se ha quedado corto en relación con la situación de extensión y diversificación de la pobreza que se ha consolidado desde la pasada crisis económica. Además, los servicios sociales básicos de Tarragona disponen de menos recursos en términos relativos que la media de los otros municipios catalanes (Cercles de Comparació,

año 2014).<sup>18</sup> Esta desventaja se produce a pesar de que, como se ha mostrado anteriormente, la ciudad presenta más dificultades sociales y recibe menos prestaciones de las administraciones central y autonómica en comparación con otros territorios urbanos de Cataluña.

A continuación, se muestra que las condiciones materiales y organizativas de que disponen las trabajadoras sociales para paliar las dificultades socioeconómicas de la población son especialmente constringentes en relación con otras ciudades catalanas (Cercles de Comparació, 2014):

- La inversión per cápita de los servicios sociales básicos de Tarragona es relativamente baja, pues el gasto corriente por habitante en la ciudad es de 38 euros anuales, mientras que la media de los otros municipios es de 46,6 (un 23% superior).
- La cobertura de trabajadoras y educadoras sociales es relativamente baja: el número de habitantes por educadora social y por trabajadora social a tiempo completo es de 10.599 y 5.806, respectivamente, mientras que para la media de los otros municipios catalanes analizados es de 7.848 y 4.913, respectivamente.

Asimismo, la cobertura de atención profesional y de prestaciones básicas de los servicios sociales municipales es significativamente baja:

- 75 personas usuarias por cada 1.000 habitantes son atendidas en los Servicios Básicos de Atención Social (152 resulta de la media del resto de los municipios).

---

<sup>18</sup> Los Cercles de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials (Círculos de Comparación Intermunicipal de Servicios Sociales) es un proyecto impulsado por la Diputación de Barcelona que pretende comparar la actuación de los municipios en este ámbito. El análisis comparativo de los indicadores cuantitativos permite el posterior intercambio de prácticas y el análisis conjunto. En 2014, participan 55 municipios de más de 10.000 habitantes (fundamentalmente de la provincia de Barcelona, pero no solo), que, con la supervisión y el apoyo de la Diputación de Barcelona, recogen una serie de indicadores cuantitativos de los servicios sociales municipales. Tarragona se incorporó en el año 2014 (datos 2013) y fue la persona investigadora y su compañera del Plan de Inclusión quienes elaboraron los datos para Tarragona. La Diputación de Barcelona no publica los datos específicos de los entes locales, sino la media de todos los entes participantes. <http://www.diba.cat/web/benestar/cercles-de-comparacio-intermunicipals-de-serveis-socials>

- 5,6 personas por cada 1.000 habitantes son beneficiarias de la renta mínima de inserción (11,6 resulta de la media del resto de los municipios).

Dos indicadores de Cercles podrían apuntar a algunas de las causas de estas debilidades:

- Falta de prioridad política en el ámbito local. El peso de los servicios sociales en el presupuesto municipal de gasto corriente del Ayuntamiento es del 3,8%, mientras que la media del resto de municipios corresponde al 6,0%.
- Financiación insuficiente. El Ayuntamiento debe financiar con sus propios recursos el 58% del presupuesto de los servicios sociales básicos (el otro 42% proviene de las otras administraciones). El financiamiento de los servicios sociales básicos con recursos propios se reduce al 50,4% para la media de los otros municipios, que recibe una proporción superior del presupuesto de otras administraciones (sobre todo, de la Generalitat) (47%) y también del copago de las usuarias (2,6%).

Asimismo, en comparación con las otras ciudades de Cataluña, los servicios sociales de la ciudad no priorizan suficientemente la atención de las dificultades socioeconómicas de las usuarias. Un indicador de esto es que los servicios sociales municipales de la ciudad otorgan un peso superior a los servicios de atención domiciliaria (servicio que atiende dificultades de dependencia física severa) que el resto de los municipios catalanes (41,9% y 34,7% del total del presupuesto, respectivamente).<sup>19</sup> Esto supone una relativa falta de adaptación de los servicios sociales de la ciudad a las nuevas necesidades sociales relacionadas con la pobreza de las familias en edad de trabajar que han emergido durante las últimas décadas, y que se han agudizado con la crisis (Sarasa, 2014).

En definitiva, la falta de recursos materiales y profesionales para atender las dificultades socioeconómicas apunta a un contexto institucional que debe generar orientaciones altamente selectivas en la distribución de recursos.

---

<sup>19</sup> El servicio de atención domiciliaria en Tarragona se utiliza casi exclusivamente para atender las necesidades derivadas de la dependencia física. En otras ciudades este servicio está también orientado a la intervención socioeducativa en hogares con niños.

## *Servicios sociales básicos II: niveles de cobertura, perfiles socioeconómicos de las usuarias y desigualdades territoriales en la atención.*

Los servicios sociales toman un carácter residual porque las necesidades sociales deben ser drástica y dolorosamente priorizadas. En este sentido, las tasas de pobreza de la ciudad de Tarragona (20%, en 2008) (Belzunegui, 2008) o del campo de Tarragona (28% en 2010) (INE, 2011) muestran una realidad de desventajas socioeconómicas en la ciudad mucho más amplia que sobre la que intervienen los servicios sociales básicos. En efecto, durante el año 2013, las profesionales de servicios sociales realizaron algún tipo de intervención o trámite solamente con el 4,2% de la población de la ciudad (5.523 personas), que tuvo incidencia en el 6,2% de los hogares de la ciudad (3.375 hogares).

Los datos de las características socioeconómicas de las personas beneficiarias de las ayudas de urgencia en 2011 muestran el carácter altamente selectivo de las prestaciones básicas de los servicios sociales, que se destinan sobre todo a usuarias en situación de privación material extrema.<sup>20</sup> Según los ingresos del hogar y los gastos en vivienda, se pueden hacer 4 grupos de hogares beneficiarios (gráfico 3):

- El 39% tiene unos ingresos de entre 300 y 500 euros mensuales. Dentro de este grupo de familias, se observan 2 subgrupos según sus gastos de vivienda mensuales: el primero tiene unos gastos de hasta 200 euros y el segundo, bastante más numeroso, los tiene entre 300 y 600 euros.
- El 25% tiene unos ingresos inferiores a los 100 euros mensuales. En este caso, vemos que entre estas familias hay una diversidad según los gastos en la vivienda. Unas familias deben afrontar gastos que van de los 100 a los 200 euros y otras familias, más numerosas, que gastan en torno a los 400 euros.

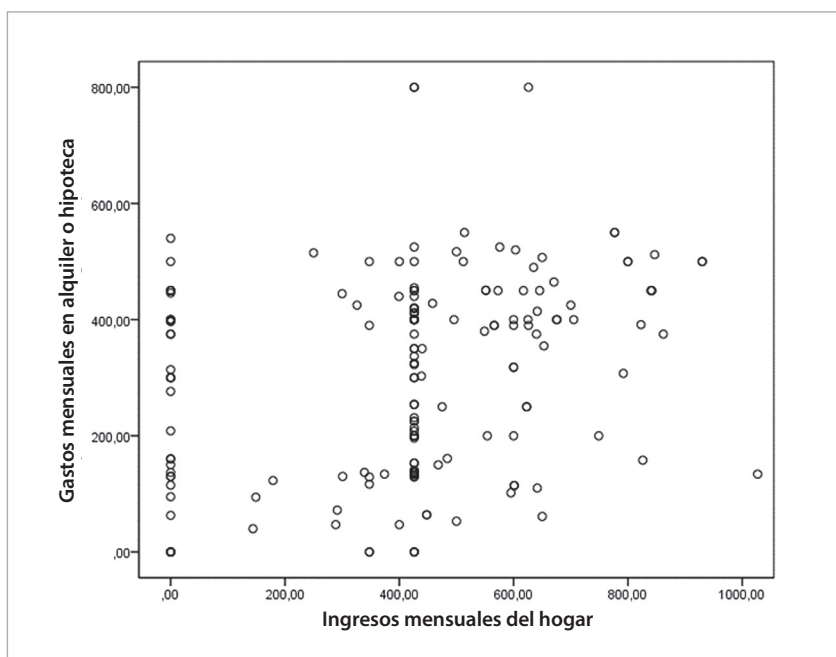
---

<sup>20</sup> El ejemplo del cuadro utiliza el año 2011 porque, en mi papel de profesional de servicios sociales, fue la única ocasión que tuve de producir una base de datos completa de los 211 hogares que aquel año habían sido beneficiarios de una ayuda de urgencia (el vaciado de datos fue realizado por una estudiante con beca del Plan Local de Inclusión). A pesar de que el número tramitaciones de prestaciones de urgencia se incrementó en los años posteriores, esto no supuso que la prestación fuese menos selectiva y llegase a perfiles de población más "normalizada", puesto que también se incrementó el volumen de hogares en situación de privación extrema.



- EL 19% tiene unos ingresos mensuales de entre 500 y 700 euros. El diagrama apunta a que estas familias tienen unos gastos de vivienda de aproximadamente 400 euros.
- El 12% tiene ingresos mensuales superiores a los 700 euros y, mayoritariamente, unos gastos de alquiler de entorno los 500 euros.

**Gráfico 1.** Relación entre los ingresos mensuales y el gasto en vivienda de los beneficiarios de ayudas de urgencia de los servicios sociales básicos de Tarragona en 2011



Fuente: Elaboración propia con el programa IBM SPSS Statistics 23.0.

Entre la población beneficiaria, predominan los colectivos que tienen mayor riesgo de estar en una situación de pobreza severa (familias monoparentales o inmigrantes). Por otra parte, estas prestaciones se destinan sobre todo a

hogares con niños. Esto último apunta a que los servicios sociales tratan de compensar (de forma muy precaria) las deficiencias que las políticas familiares han padecido tradicionalmente en España (OECD, 2011).

### **PRESTACIONES DE URGENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS DE TARRAGONA EL AÑO 2011**

- El 84% fueron destinadas a hogares con miembros menores de edad.
- Aproximadamente el 30% eran familias monoparentales.
- Aproximadamente el 30% de los hogares eran de origen magrebí.
- Aproximadamente el 70% de las demandas fueron realizadas por mujeres.
- La mayoría de las familias que fueron beneficiarias de alguna ayuda de urgencia durante el año 2011 recibían subsidios o prestaciones básicas: subsidio de paro (36%), RMI (15%), Pensión no Contributiva (7%). Por otra parte, solo un 10% de las beneficiarias se encontraban trabajando y el 4% lo hacían en la economía informal. El 7% de los hogares beneficiarios tenían como fuente principal de ingreso una pensión no contributiva. Finalmente, casi 1 de cada 5 familias no tenía ningún ingreso en el momento de solicitar la ayuda (19%).
- Solo el 3% residían en una vivienda en propiedad. El 67% estaban de alquiler, el 21% tenían una hipoteca y el 9% restante estaban en alguna situación no ordinaria (acogidas por familiares, en un hostel, ocupando una vivienda, etc.).

### Diferentes formas de intervención según las zonas

La tabla 6 muestra que las trabajadoras sociales de los centros ubicados en las zonas con más desventajas (Ponent y Sant Salvador) atienden a más usuarias, tramitan más rentas mínimas de inserción, ayudas de urgencia y becas de comedor, y hacen más derivaciones para recibir cestas de productos básicos de la Cruz Roja. Las diferencias tan desproporcionadas apuntan a una práctica profesional en las zonas más empobrecidas que es más frenética y que debe hacer un uso mayor de las prestaciones.

**Tabla 6.** Cobertura de trabajadoras sociales y de recursos, y número de tramitaciones por profesional, según el centro de servicios sociales en Tarragona en 2013

	<b>PONENT</b>	<b>S. SALVADOR</b>	<b>PART BAIXA</b>	<b>PART ALTA</b>	<b>SP I SP</b>
Habitantes por profesional	<b>4.145</b>	<b>2.650</b>	5.199	8.691	5.867
Número de expedientes activos por profesional	<b>186</b>	<b>206</b>	99	99	104
Número de RMI vigentes por cada 1.000 personas menores de 65 años	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	1,6	1,2	0,6
Número de ayudas de urgencia por cada 1.000 habitantes. Número de ayudas de urgencia por cada 1.000 habitantes	<b>13,1</b>	<b>10,9</b>	3	1,6	1,2
Número de ayudas de la Cruz Roja por cada 1.000 habitantes	<b>29,6</b>	<b>34,4</b>	9,8	2,9	4,2
Número de beneficiarias de las becas de comedor por cada 1.000 personas menores de 18 años	<b>68,1</b>	<b>36,2</b>	24,5	8,2	8,8
Media de ayudas de alimentación de la Cruz Roja por profesional (sin contar las del equipo de tercera edad y dependencias)	<b>113</b>	<b>91</b>	51	26	19
Media de ayudas de urgencia social por profesional	<b>42</b>	<b>23</b>	12	9	4
Media de RMI por profesional	<b>59</b>	<b>46</b>	56	63	18

Fuente: elaboración propia.

Las intervenciones difieren según el centro de servicios sociales, probablemente por el perfil de la población que atienden. El mayor empobrecimiento de un territorio aboca a que una misma profesional deba incrementar el número de atenciones de usuarias y de tramitaciones de recursos. La otra cara de la moneda puede significar que en los centros con menos presión asistencial se pueda dedicar más tiempo profesional a cada usuaria. Otro factor potencial de homogeneización de las intervenciones sociales dentro de

cada zona resulta de que las trabajadoras sociales recién llegadas tienden a impregnarse de la práctica de las colegas con las que comparten “centro de servicios sociales”. Esta especie de formación informal (Sandfort, 1999) podría compensar la falta de itinerarios o protocolos de acogida para las profesionales que se incorporan a la organización.

A continuación, se analiza la normativa (autonómica) y la implementación (local) de la renta mínima de inserción, puesto que, junto con las prestaciones de urgencia, ha representado una medida fundamental de los servicios sociales básicos para atender las necesidades socioeconómicas de la población.

### **3.3. Políticas de rentas mínimas**

A continuación, se presenta una descripción detallada de la legislación autonómica sobre las condiciones de acceso de la prestación de la renta mínima de inserción (RMI en adelante), así como de las transformaciones reglamentarias que recibió durante la crisis económica. El análisis de este programa resulta especialmente pertinente puesto que la gestión de la RMI ha representado una parte muy importante de las funciones de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos desde inicio de los años 90 (Ginesta et al., 2017).<sup>21</sup> Asimismo, la práctica profesional relacionada con la RMI refleja las contradicciones y las tensiones que produce la gestión de las prestaciones por parte de las trabajadoras sociales en un contexto de bienestar que no dispone de suficientes recursos para atender las necesidades más básicas de la población.

La RMI trata de una política de implementación multinivel iniciada en los años 90 donde los servicios sociales municipales hacen la valoración económica y social de la familia, establecen el plan de trabajo de inserción y tramitan la prestación. Por otra parte, la administración autonómica es quien financia, establece los criterios y las condiciones y, en última instancia, decide cuándo y qué expedientes tramitados por los servicios sociales se benefician de la prestación.

---

<sup>21</sup> Con posterioridad a este estudio, el programa de la RMI comenzó a ser sustituido progresivamente por la renta garantizada de ciudadanía (Ley 14/2017).

### 3.3.1. Marco normativo autonómico

*Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción*

La Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, establece una prestación mensual para los ciudadanos que acrediten la residencia continuada en Cataluña, la falta de ingresos del hogar familiar, y ser mayor de 25 años o tener personas dependientes a cargo. Por otra parte, la legislación delega en el ámbito local la implementación de otros criterios de acceso, los cuales apelan al criterio de la trabajadora social de los servicios sociales básicos. Por ejemplo, una persona que no cumpla el requisito económico establecido de acceso puede recibir la prestación si acredita que se encuentra en una situación de “pobreza severa”. Este nivel (extremo) de precariedad no está codificado y, por tanto, abre la puerta a las diferentes interpretaciones que pueden tener las profesionales sobre qué constituye una situación de “pobreza severa”.

Otro elemento de posible subjetividad se introduce cuando la Ley menciona que los “ingresos irregulares” deben tenerse en cuenta en la valoración del baremo de ingresos familiares que permiten acceder a la prestación (no haber obtenido durante los últimos 12 meses anteriores a la fecha de la solicitud unos ingresos superiores a la prestación económica de la RMI que correspondería al mismo periodo). En este caso, no especifica qué ingresos tolera la institución (¿los de la economía sumergida?, ¿el apoyo de familiares?), ni tampoco cómo se acreditan. Por otra parte, respecto a las personas separadas o divorciadas con personas menores de edad a su cargo, la normativa requiere haber interpuesto una reclamación judicial para percibir la pensión alimentaria. No obstante, también se establece que quedan eximidas de este requisito las personas que no interponen la denuncia por causas que “no les son imputables”. De esta manera, situaciones comunes de la práctica como, por ejemplo, el temor que una usuaria puede tener a las represalias de la de expareja por la denuncia, quedan de nuevo a criterio profesional (¿o a la disponibilidad de recursos?).

Otro elemento de la ley que incorpora potenciales aspectos subjetivos en el acceso a la RMI es que la trabajadora social debe valorar la existencia de “compromiso de los usuarios en mejorar su situación”. La RMI incluye la obligación de las usuarias de participar en las actividades del Plan Individual de Inserción

y Reinserción Sociales y Laborales, que pueden incluir medidas de apoyo a la integración social, de formación de adultos y de inserción laboral. En este aspecto, la Ley 10/1997 inclina claramente la balanza de poder a favor de una "gestión técnica" de la RMI, en detrimento de sus aspectos más universalistas: "El proyecto de PIR debe ser elaborado con criterios técnicos y profesionales. Las personas destinatarias han de participar en la confección del proyecto, siempre que sea posible" (artículo 9.2). Asimismo, la profesional supervisa y puede reorientar el uso que realiza la usuaria de la prestación: "Los destinatarios están obligados a aplicar las prestaciones a las finalidades correspondientes" (artículo 7.a). Nuevamente, la normativa podría configurar las definiciones profesionales de "motivación" o de "uso apropiado de la prestación" como potenciales instrumentos para reducir del volumen de usuarias.

#### *Decreto de 384/2011 de despliegue de la RMI*

Durante el contexto de restricciones presupuestarias y de incremento continuado de beneficiarias, el gobierno autonómico había restringido el acceso a la prestación a través del *Decreto de 384/2011 de despliegue de la RMI*. De forma inesperada y abrupta, se extinguieron un 33% de expedientes de RMI en Tarragona (un 25% en Cataluña). El Decreto se orientó a excluir de la prestación aquellas beneficiarias que "solo presenten una problemática laboral derivada de la falta o de la pérdida del trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción añadidas y, por tanto, no requieren ningún tipo de intervención social continuada". La intención de la administración autonómica había sido la de destinar la prestación de la RMI únicamente a aquellas personas que un profesional hubiera definido que tenían "dificultades sociales" y que requerían una "intervención social continuada". Sin embargo, la separación que realizaba la ley entre "casos laborales" y "casos sociales" difícilmente se acomodaba a la realidad de las necesidades de la población. La situación extrema de falta de ingresos que establecía la propia ley para poder acceder a la prestación conformaba, *de facto*, beneficiarias con múltiples desventajas que hacía tiempo habían dejado de tener únicamente un "problema laboral".

Una nueva limitación al potencial carácter garantista de la prestación ya había establecido, por la propia ley original de 1997, que abría la posibilidad de que

las restricciones presupuestarias impidieran aprobar todos los expedientes. Este aspecto se activó durante las restricciones presupuestarias de 2011. A pesar de ser un momento de incremento dramático de la pobreza, y de que ya se había realizado una reducción de expedientes considerable, desde la administración autonómica se aprobaban solicitudes solo en la medida que otros expedientes se iban suspendiendo o extinguiendo.

La reforma de la RMI de 2011 ilustra como la administración autonómica podría incrementar el margen de *criterio técnico* con la consecuencia de recortar garantías (y desatender necesidades). La Ley 10/1997 prevé que, a falta de recursos para atender todas las solicitudes, la Comisión Interdepartamental de la RMI eleve una propuesta al Gobierno con los “criterios objetivos y no discrecionales de prelación de expedientes”. El Decreto 384/2011 establecía que los criterios de prelación fueran no tener ninguna otra forma de ingreso y el riesgo de exclusión residencial. En realidad, todas las personas que cumplían los requisitos iniciales de acceso a la RMI ya padecían estas dificultades. Por tanto, en la práctica, se delegaba en la trabajadora social la selección (necesariamente subjetiva) de las (pocas) familias beneficiarias la prestación. Asimismo, esto supuso una cierta invisibilización de las dramáticas necesidades de la población. En efecto, las trabajadoras sociales, movidas por el principio realista de tramitar únicamente aquellos expedientes que pensaban que podían ser aprobados, dejaron de presionar (indirectamente) a la administración autonómica con las demandas legítimas de la población. En definitiva, la normativa pretendió reducir el gasto público a través de incrementar una discrecionalidad que no implicaba una mayor *autonomía profesional*, sino que resulta ser un mecanismo para implementar y legitimar la *residualización* de la renta mínima de inserción.

### 3.3.2. Implementación en la ciudad de Tarragona

Como muestra la tabla 7, solo 5,8 de cada 1.000 habitantes de la ciudad se beneficiaban la prestación de RMI (6,9 en toda Cataluña y 11,8 en toda España). Tarragona destacaba, sobre todo, porque los hogares (“expedientes”) beneficiarios eran relativamente pocos (1,84 por cada 1.000 habitantes, mientras que esta cifra ascendía a 3,05 para Cataluña, y a 4,6 para España).

**Tabla 7.** La renta mínima de inserción en Tarragona, Cataluña y España. Expedientes y beneficiarios en 2012

	<b>Total de expedientes</b>	<b>Número de expedientes por cada 1000 habitantes</b>	<b>Total de beneficiarios</b>	<b>Número de beneficiarios por cada 1000 habitantes</b>
<b>TARRAGONA</b>	247	1,84	780	5,8
<b>CATALUÑA</b>	23123	3,05	52517	6,9
<b>ESPAÑA</b>	217358	4,6	556857	11,8

*Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad et al., (2013), y del aplicativo de la renta mínima de inserción del Departamento de Bienestar y Familia del padrón de habitantes.*

Ciertamente, la prestación de garantía de ingresos que ofrecía la administración autonómica era insuficiente dada la intensidad y la extensión de la crisis económica en Cataluña. Pero en el caso de la ciudad de Tarragona, la falta de cobertura de la RMI resultaba aún es más acentuada. Esto volvía a penalizar a una ciudad que ya presentaba un relativo mayor número de necesidades y una menor cobertura de prestaciones de la administración central. Estos desequilibrios socioeconómicos y de protección social que sufría la ciudad configuraban el escenario en que las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos iban a intervenir.

### **3.4. Conclusiones**

Este capítulo ha delineado el contorno socioeconómico e institucional que define el campo de posibilidades de las intervenciones sociales desde los servicios sociales básicos. Resalta un contexto local marcado por fuertes desigualdades, así como unas medidas contra la pobreza estatales (prestaciones y subsidios de paro), autonómicas (rentas mínimas de inserción) y de servicio sociales básicos a escala local (ratios de profesionales por habitantes, nivel de gasto en la atención a necesidades socioeconómicas, etc.) que son especial-



mente constrictivas en Tarragona, incluso en relación con un contexto catalán y español más amplio que se caracteriza por políticas de atención a las necesidades socioeconómicas que son residuales (Flaquer, 2004). Los datos que se han presentado de Tarragona, así como la existencia de otras especificidades del contexto local de bienestar, expresan los límites que tiene la aplicación directa de los resultados de esta investigación a otros servicios sociales básicos de Cataluña o del Estado español. Sin embargo, analizar este caso –en cierta medida “extremo” del sistema de bienestar residual en Cataluña y España– podría identificar con más claridad las prácticas informales que deben movilizar las trabajadoras sociales de los servicios sociales ante la falta de recursos socioeconómicos e institucionales (Yin, 2014).

# Los servicios sociales desde la perspectiva de las trabajadoras sociales

---

Este capítulo muestra los tres aspectos esenciales que configuran los servicios sociales según las experiencias y las visiones de las trabajadoras sociales. Primero, se produce una creciente fragmentación de la población usuaria entre “nueva pobreza” y “usuarios con múltiples dificultades”. Segundo, las profesionales disponen de una relativa autonomía para aplicar su “criterio técnico”, en contraposición con otros criterios de intervención social basados en la “tramitación burocrática” o en la “caridad”. Finalmente, se identifican las tensiones que produce la coexistencia de principios de universalidad y de profesionalismo en los servicios sociales básicos.

## 4.1. “Nueva pobreza” y “usuarias con múltiples dificultades”

La pasada crisis ha reconfigurado el tipo de población usuaria de los servicios sociales básicos. Históricamente, el *régimen de bienestar del sur de Europa* se ha caracterizado por tener un nivel relativamente elevado de pobreza, que ha sido socialmente asumido gracias a la capacidad integradora de la familia y la comunidad (Flaquer, 2004; Paugam, 2005). De esta manera, la gestión institucional de la pobreza se ha centrado tradicionalmente en los colectivos marginalizados (Saraceno, 2002). Sin embargo, la crisis eco-

nómica ha redefinido las necesidades que la asistencia social pública debe atender, así como los recursos disponibles. Más concretamente, la actual reestructuración de los servicios sociales viene en buena parte determinada por la fragmentación de los perfiles socioeconómicos de usuarias entre la *nueva y la vieja pobreza* (Enciso et al., 2016). Por una parte, las trabajadoras sociales identifican la llegada masiva a los servicios sociales básicos durante los últimos años de lo que ellas mismas denominan “nueva pobreza”.<sup>22</sup> Las profesionales asocian esta categoría de usuarias con procesos emergentes de desclasamiento y precarización social causados por la exclusión del mercado laboral y el agotamiento de prestaciones contributivas, el desahucio o infravivienda y los procesos de nuclearización y de inestabilidad familiar.

Por otra parte, existe otra categoría de usuarias que tienden a acumular más desventajas (baja formación, vulnerabilidad relacional, discriminación del mercado laboral y residencial, abusos y violencia, exclusión de las prestaciones contributivas más protectoras, enfermedades mentales, etc.) (Ginesta et al., 2017). Estos colectivos son considerados “las usuarias tradicionales de los servicios sociales” (aunque en la actualidad son minoritarios). Las trabajadoras sociales definen a veces a estas usuarias como personas “con múltiples dificultades” o, incluso, “en situaciones de cronicidad” (Pirla y Julià, 2019), que pueden carecer de “habilidades relacionales” y “competencias básicas”. En ocasiones, las profesionales consideran que la pobreza se transmite de forma intergeneracional en estas familias a través de dificultades de adaptación a los empleos formales, de pautas de consumo poco racionales y de dependencia de los servicios sociales.<sup>23</sup>

Como muestra la siguiente cita, las trabajadoras sociales identifican que “la nueva pobreza” y “las usuarias con múltiples dificultades” recorren procesos

---

<sup>22</sup> Este capítulo utiliza el entrecomillado para reflejar los conceptos que emplean las trabajadoras sociales y que constituyen su universo de significado (Becker, 1963).

<sup>23</sup> No es raro que las trabajadoras sociales que llevan más tiempo trabajando señalen que en el pasado han atendido a las madres de las que hoy son sus usuarias. De hecho, forma parte del imaginario compartido el ejemplo de la madre (usuaria) que introduce a la hija al servicio para que le “den una paga”. Este conocimiento práctico contrasta con los resultados de investigaciones académicas realizadas en zonas urbanas empobrecidas, que no han identificado la existencia de una transmisión intergeneracional de una cultura del rechazo al trabajo (Shildrick et al., 2012).

subjetivos opuestos ante unas condiciones objetivas de privación material que pueden ser similares. Por tanto, las profesionales pueden categorizar a las usuarias a partir de estas consideraciones más anímicas y de identidad, y no tanto por su situación socioeconómica.

Y [viene] gente muy hundida. Muchas veces vienen aquí, cuando cogen vínculo y eso, no ya para solicitar ningún trámite, sino para recibir apoyo moral casi [...]. Sobre todo, la “nueva pobreza”. Es diferente de un usuario que siempre ha estado vinculado a servicios sociales. El que siempre ha estado vinculado a servicios sociales, vive bien, bueno, vive bien, es su *modus vivendi*, resulta otra forma de hacer, igualmente necesita las ayudas, pero se mueve de otra manera dentro de la necesidad. Es totalmente diferente, es lo que ha vivido siempre. La vivencia subjetiva es muy diferente (Ts16. E. I).<sup>24</sup>

Como se verá en los capítulos 5 y 6, esta categorización de las usuarias forma parte del *trabajo emocional y cognitivo* (Hochschild, 1979) que las trabajadoras sociales deben movilizar para gestionar situaciones complejas personales y familiares en un contexto de escasos recursos económicos y formativos.

A medio camino entre estos dos *tipos-ideales* de pobreza, las trabajadoras sociales definen otros dos subtipos de usuarias (Sánchez y Gimeno, 2011b). En primer lugar, las familias monoparentales que no disponen de una red familiar de apoyo experimentan serias dificultades para combinar la atención a los niños con un empleo adecuado. Estas familias se empobrecen en buena parte porque no existen servicios y prestaciones “familiares” adecuadas. Cabe decir que una parte de estas usuarias y de sus hijos han sufrido o están en riesgo de sufrir violencia de género.<sup>25</sup> El segundo subtipo de usuarias se trata de las familias de origen (sobre todo) magrebí y del resto de África, que

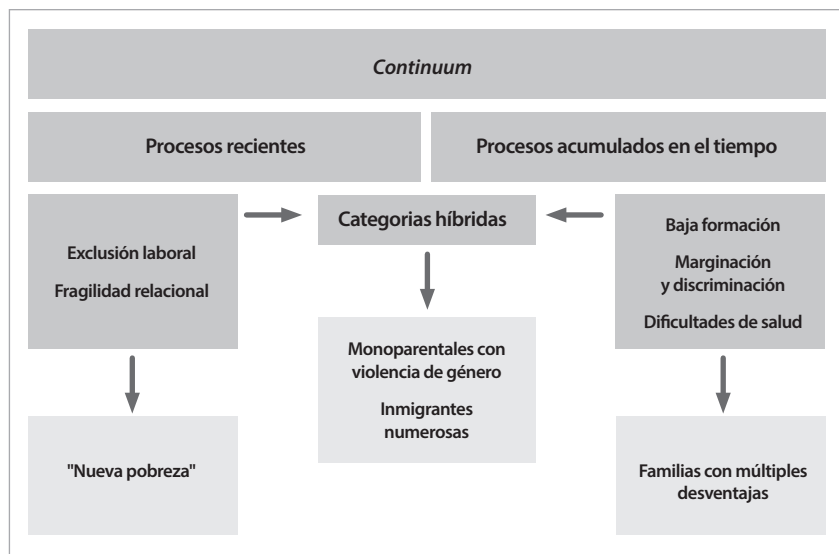
---

<sup>24</sup> Junto a la numeración que se ha asignado de forma aleatoria a cada trabajadora social se indica si la cita corresponde a una entrevista individual (E. I.) o a un grupo focal (G. F.).

<sup>25</sup> Las mujeres que realizan una denuncia por violencia de género deben ser directamente derivadas a los servicios sociales básicos y, por lo tanto, la condición de víctimas de violencia de género las constituye automáticamente en “usuarias de servicios sociales”.

pueden tener 3 o más hijos y que se encuentran fuera del mercado laboral. Algunas profesionales entienden que sus “valores” pueden dificultar la integración social, puesto que fomentan una rígida división sexual del trabajo que excluye a las mujeres del mercado laboral y de otras actividades de socialización. Por un lado, ambos subtipos de usuarias acumulan dificultades añadidas a la situación de desempleo o de infraempleo que caracteriza a la “nueva pobreza”. Por el otro, no padecen los procesos de exclusión social ni acumulan la larga trayectoria en servicios sociales que definen a las familias con “múltiples dificultades” (figura 5). Estas categorizaciones híbridas pueden recibir intervenciones sociales que se aproximan más a la *readaptación social* (“nueva pobreza”) o a la gestión de *riesgos sociales* (“usuarias con múltiples dificultades”) según las condiciones específicas de intervención (tipo de necesidad, recursos disponibles en ese momento, profesional de referencia, equipo de intervención o centro de servicios sociales).

**Figura 5.** Categorías de usuarias de servicios sociales básicos en Tarragona, a partir de procesos de precarización que varían de forma gradual en temporalidad e intensidad



Fuente: Elaboración propia.

## 4.2. El carácter técnico de la intervención y la autonomía profesional

La segunda característica decisiva de los servicios sociales desde la perspectiva de las trabajadoras sociales es que las intervenciones deben basarse en la experiencia y el criterio profesional. Este principio se ilustra a través de los desafíos profesionales que puede suponer la atención a la “nueva pobreza”. A menudo se considera que estas nuevas usuarias corresponden a personas “normalizadas”, que su problema principal resulta de la escasez de empleo (causa externa a la usuaria). En principio, no existen “dificultades sociales” sobre las que “intervenir técnicamente”. Un número particularmente alto de este tipo de usuarias comporta el riesgo de que la atención a esta población pueda vaciar de contenido “técnico” las prácticas de las trabajadoras sociales (Pelegrí, 2010):

A veces la tarea de la trabajadora social se convierte en ser una mera burócrata, porque la familia no tiene ningún otro problema que el de no tener economía suficiente (Ts24. G. F.).

En efecto, la *identidad profesional* de las trabajadoras sociales se basa en “intervenciones sociales” que deben reinterpretar la necesidad expuesta por las usuarias para determinar la “demanda implícita” y, de esta manera, implementar los recursos y habilidades adecuados. Estas profesionales van a proteger el valor añadido que su *expertise* puede aportar a los servicios sociales a través de resistirse a reducir su práctica a la de “meras informadoras de recursos”:

Es que un administrativo no se plantea que pueda volver a ver a esa persona, o que la persona tenga una demanda detrás de la demanda supuestamente explícita (Ts18. E. I.).

Esta característica se demuestra fundamental para que la práctica de los servicios sociales básicos no se reduzca necesariamente a las normativas y procedimientos formales (*gestión burocrática*), sino que despliegue los instrumentos y las voluntades necesarias para atender las complejas situaciones de las usuarias (*gestión técnica*).

Este carácter técnico de la intervención social se relaciona con el hecho que las propias trabajadoras sociales identifican que el marco institucional de los servicios sociales favorece la capacidad de decisión de las trabajadoras sociales a través de la *autonomía profesional* (Andrew y Jenkins, 1999). Los centros de servicios sociales funcionan sobre todo a partir de una amplia estructura horizontal de las trabajadoras sociales en primera línea de intervención que cuentan con un amplio margen de decisión en sus actividades cotidianas. Las supervisoras, que han sido ellas mismas trabajadoras sociales en primera línea de intervención en el pasado, tienen un carácter más orientativo que de imposición de decisiones técnicas u organizativas. Por otro lado, en la práctica, no existen mecanismos eficaces de rendición de cuentas a los niveles directivos o políticos, ni tampoco de canalización de las quejas de las usuarias.

Una de las cosas que tiene el IMSST [Instituto Municipal de Servicios Sociales] es que dentro de la praxis profesional te da mucha libertad de intervención. [...] Aparte de la presión de trabajo que tú tengas, que depende de los equipos y del centro [ubicado en cada barrio], tú puedes decidir trabajar de una forma o de otra. Tú haces la intervención con la familia. Te dejan mucha libertad (Ts30. G. F.).

La cita anterior ya apunta a que este manifiesto margen de actuación está en realidad condicionado por factores del territorio y organizativos. Como vimos en el capítulo 3, las trabajadoras sociales de los barrios más pobres deben atender prácticamente el doble de usuarias respecto a otros barrios. Además, el grado y las formas de colaboración entre profesionales varían según los diferentes centros de servicios sociales de la ciudad (debido al tamaño, a la historia y a los factores personales de cada centro). Por otra parte, y como se verá en los capítulos 5 y 6, la falta generalizada de recursos profesionales, formativos, de empleo y de salud, así como el carácter puntual e insuficiente de las prestaciones económicas y materiales, pueden vaciar de contenido substantivo este supuesto margen de decisión.

### 4.3. Tensiones entre *universalismo* y *profesionalismo*

Las trabajadoras sociales admiten que el acceso masivo a los servicios sociales de una población que se ha empobrecido básicamente debido a la crisis económica puede haber tenido un efecto colateral positivo en la autoimagen de la institución y de la propia profesión del trabajo social. En contraposición con el carácter residual que tradicionalmente se le ha atribuido a “los servicios sociales”, el cambio en el perfil de una buena parte de las usuarias se ha percibido como una cierta “normalización” del servicio.

Con la situación actual de pobreza han llegado nuevos perfiles a Servicios Sociales y esto ha provocado que Servicios Sociales tenga más visibilidad.

Nosotros venimos de una época que decían: “los servicios sociales os dedicáis a la gente pobre, a los que se llevan a los niños”. Nadie entendía o nadie sabía que los servicios sociales son universales, que todo el mundo tiene acceso (Ts2. G. F.).

Sin embargo, estas nuevas usuarias a menudo perciben los servicios sociales como un recurso que implica importantes costes emocionales y relacionales (Paugam, 2002). En efecto, ser “pobre” no solo implica falta de medios económicos, sino también humillación y desempoderamiento (Lister, 2004):

Sienten vergüenza. Les cuesta mucho venir aquí, los hay que han pedido cita dos veces. Entonces cuando vienen, a veces, dicen que no pudieron, pero a veces dicen: “Mira, es que no me atreví” (Ts22. G. F.).

Parte de la “nueva pobreza” no recurre a los servicios sociales (Leisering y Leibfreid, 1999) debido, en parte, al riesgo de estigma social. Otras barreras de acceso pueden estar constituidas por el carácter residual e insuficiente de las prestaciones (lógica familista) y por la reticencia de esta población a que su situación social pudiera ser definida en términos de déficits personales y familiares (lógica profesional). El siguiente fragmento de grupo de discusión expresa estos tres elementos disuasorios:



Ts32: Queda mucha [población con necesidades] que ha continuado sin venir, que han tirado de familia, lo ha pasado fatal, y no ha venido a servicios sociales porque son “servicios sociales”.

Ts26: Y porque lo que obtendrás de ese espacio tampoco te resolverá la vida. Total, que te den una ayuda de urgencia para que puedas comer una semana, no vale la pena.

Ts19: Y explicar a un tercero, por muy profesional que sea, pues no. Esto es una barrera.

La institución no provee los recursos necesarios para que las trabajadoras sociales puedan transformar las condiciones materiales y sociales de las nuevas usuarias sin costes para las identidades, ya heridas, de estas personas. En la práctica, las usuarias no tienen la oportunidad de definir sus propias necesidades en un marco de derechos (y con el apoyo opcional de la orientación profesional). En este contexto organizacional y profesional, el recurso que queda a las trabajadoras sociales para responder a las necesidades de las usuarias consiste en la movilización de nuevos aprendizajes y definiciones de sí mismas que les permitan un ajuste mejor a nuevo contexto de oportunidades restringido:

Persona entrevistadora: ¿Qué función debería tener servicios sociales ante esta “nueva pobreza”?

Ts27: Apoyo emocional a las familias y de educación, para reeducar que es una nueva manera de vivir. Y durante años será así, las necesidades ya no serán las mismas (G. F.).

El trabajo social, junto con enfermería, biblioteconomía, magisterio, etc., forma parte de una serie de especialidades que, en ocasiones, no se consideran “verdaderas profesiones” (*semiprofessions*), como sí sucede con la medicina o el derecho (Etzioni, 1969). Este relativo cuestionamiento de su legitimidad como expertas de un ámbito específico de la realidad puede acentuarse en un contexto organizativo de tiempo escaso para construir relaciones de colaboración. En la práctica, las nuevas usuarias pueden resistirse a aceptar que las trabajadoras sociales definan sus necesidades a partir de su conoci-

miento técnico. De esta forma, estas profesionales pueden percibir que su *autoridad jurisdiccional* (Abbot, 1995) se restringe a la faceta de información y orientación sobre prestaciones y servicios:

El médico te dice, por ejemplo: “Usted tiene un mal de pancha, pues usted tiene que seguir esto, ¿vale? Aparte que yo le voy a dar un jarabe para que no tal, yo le voy a dar una recetita, aparte de eso yo le tengo que decir a usted que tiene que hacer una dieta blanda”. Y tú le seguirás si quieres ponerte bien, ¿no? Te parece lógico que el médico te diga. En cambio, en trabajo social eso no es tan lógico. [...] Cuando la persona que viene aquí tiene, por ejemplo, un problema económico y te dice: “Es que yo solo venía para que me dieran la ayuda de Cruz Roja”. Es como si dijeran: “Usted no se meta en mi vida”. Y tú dices: “Es que eso no es trabajo social. El trabajo social implica que yo me tengo que meter en su vida, entre comillas. Intentar mejorar su vida es mi trabajo” (Ts30. E. I.).

Los tres aspectos que se han analizado en este capítulo se revelan esenciales para comprender los procesos que se analizan en los dos capítulos posteriores, y que estructuran la práctica del trabajo social en los servicios sociales básicos: la *readaptación social* que los servicios sociales tratan de desarrollar con las usuarias de “nueva pobreza” (capítulo 5); y la polifacética *gestión del riesgo* que estos servicios intentan desplegar con los hogares con “múltiples dificultades” (capítulo 6).



# 5

---

## Readaptación social a una zona gris entre la inclusión y la exclusión

---

Desde la crisis económica, los servicios sociales han debido atender las necesidades y las desesperaciones de una franja creciente de la población recientemente empobrecida y con una trayectoria social descendente (Martínez y Pérez, 2015). Este capítulo muestra que la escasez de recursos institucionales lleva a que las trabajadoras sociales desarrollen intervenciones de *readaptación social* de estas nuevas usuarias a un nuevo contexto económico más precario. Se analizan los tres procesos básicos que se entrelazan durante la práctica de las trabajadoras sociales para producir un reajuste social más eficiente de la “nueva pobreza”: (1) un trabajo cognitivo y emocional para que las nuevas usuarias interioricen la posición institucional de “usuarios”; (2) una implementación estratégica de las prestaciones para movilizar (activar) a las usuarias en la solución de sus problemas; (3) una presentación de nuevas alternativas para que las usuarias maximicen los recursos disponibles de la familia externa y la comunidad, del mercado informal y de otros servicios y entidades asistenciales.

**Figura 6.** Procesos interrelacionados de readaptación social de la “nueva pobreza” desde los servicios sociales básicos



Fuente: Elaboración propia.

## 5.1. Internalización de la condición de “usuario”

El primer objetivo de una intervención con una usuaria recientemente empobrecida puede consistir en reducir su sufrimiento y su desesperación. Muchas trabajadoras sociales tratan entonces de movilizar sus recursos informacionales y emocionales para acomodar la experiencia subjetiva a las nuevas condiciones objetivas de necesidad. Este apartado presenta las habilidades relacionales que deben desplegar las profesionales para que las usuarias que previamente habían vivido en contextos de relativa abundancia (la “nueva pobreza”) reduzcan ahora sus expectativas de la forma menos traumática posible. En este proceso, una *gestión técnica* de la intervención es fundamental para producir una nueva agencia que favorezca una nueva “capacitación” y “autonomía” de las usuarias (*lógicas profesionales* y *de activación*, respectivamente). Igualmente, esta parte de la intervención puede incrementar su eficacia si se impregna de alusiones a los “derechos” y la “dignidad” de estas

personas, protegiendo la identidad fragilizada de estas nuevas usuarias (*lógica universalista*).

Los hogares donde la pérdida de nivel de vida ha sido más abrupta y, por lo tanto, la nueva condición de "usuario" resulta más dolorosa y paralizante, muestran más dificultades para implicarse en la propuesta de intervención de los servicios sociales. En este caso, la profesional realiza un *trabajo de gestión de las emociones (emotional work)* (Hochschild, 1979) con suma paciencia, delicadeza y habilidad, que favorece que las usuarias transiten a un nuevo estado de ánimo más abierto a futuras propuestas de solución.

Ves su sufrimiento porque les cuesta hablar, y haces un trabajo muy poco a poco, vas viendo hasta que te cogen confianza (Ts6. E. I.).

Este apoyo emocional se combina con un trabajo de reestructuración de la vida cotidiana de las usuarias:

Como te posicionas tú, como ayudas a la familia a rehacer una hoja de ruta, aunque sea con plazos muy cortos, poner orden, eso da mucha tranquilidad (Ts1. G. F.)

Diferentes leyes de la década del 2000 en España han avanzado en el carácter universal de los servicios sociales básicos. Este ámbito de intervención se ha llegado a calificar como la "cuarta pata del estado del bienestar" (Adelantado, 2007), con la pretensión de dotarles de una legitimidad semejante a los sistemas de pensiones, educativos y de la salud. Las trabajadoras sociales usan a veces esta retórica para que las nuevas usuarias no perciban los servicios sociales como un espacio marginal o denigrante:

Les digo: "Tranquilo, aquí te informaremos de lo que haga falta". Intento dar la visión de que aquí viene todo el mundo, no es un lugar que solo atienda a borrachos. Aún hay esta imagen, sobre todo por parte de los españoles (Ts22. E. I.).

La profesional despliega hábilmente sus habilidades relacionales para separar el valor intrínseco de la persona de la situación de precariedad en la que se encuentra inmersa. De esta forma, la profesional no solo protege el respeto y

dignidad de la usuaria, sino que favorece el equilibrio mental necesario para desarrollar nuevas estrategias de autonomía.

Intento mucho dignificar la persona, la respeto [...] no tengo nunca prisa por acabar una entrevista, puedo estar una hora y media, me es igual. No me importa. Respeto mucho el tiempo de la persona. Valorar las cosas buenas, sin ser superficial. No decir: "No pasa nada". Contacto visual. Dar la mano. Que vea que la entiendo, bueno, que puedo llegar a entender su situación. Ofrezco mi apoyo, si necesitan en cualquier momento, también atiendo sin visita. No sé, darles la atención que se merecen [...] Si me lo encuentro en la calle me siento a hablar con él un rato (Ts27. E. I.).

Por otra parte, las usuarias se encuentran especialmente abatidas cuando la precariedad económica afecta de forma evidente los niños (Ridge, 2010). La profesional debe entonces reconfigurar la *identidad parental* a través de una doble estrategia. Por un lado, intentan convencer a los progenitores para que sustituyan las actividades de ocio y de deporte de pago, a menudo internalizadas como necesarias, por otras acciones sin costes económicos directos. Por otro lado, las profesionales deben reducir el sentimiento de culpa que experimentan los progenitores al no poder ofrecer a los niños productos considerados básicos dentro de una sociedad consumista (Bauman, 2007). En estos casos, los aspectos relacionales y emocionales pueden ser enfatizados para compensar las carencias materiales:

Les digo: "Si ahora no hay dinero y no se puede comprar, no pasa nada. Ellos tienen tu amor, tu cuidado. Estás a su lado para hacer los deberes". Lo básico es esto. Que no sufran, que como padres lo hacen muy bien. Eso sí que hay que recordárselo (Ts27. G. F.).

Las nuevas usuarias perciben el estigma que pueden tener los servicios sociales por su vinculación simbólica con la caridad y, de alguna manera, pueden tratar de diferenciarse de las usuarias tradicionales de servicios sociales (Shildrick y MacDonald, 2013). Durante los primeros encuentros con las trabajadoras sociales, algunas de estas usuarias tratan de presentar un estatus de igualdad con las trabajadoras sociales:

Es esta gente [la “nueva pobreza”] que cuando está al lado de alguien sucio, cuando entra al despacho te dice: “Una pastilla de jabón está al alcance de todo el mundo”. Te lo dicen indignados (Ts13. E. I.).

El origen social que a menudo comparten las profesionales y las usuarias recientemente empobrecidas propicia una mayor empatía y un conocimiento de códigos sociales implícitos (Masclat, 2003). Esta similitud de disposiciones sociales puede permitir a las trabajadoras sociales identificar la demanda implícita de reconocimiento que a menudo realizan las nuevas usuarias. Por ejemplo, las profesionales facilitan que estas usuarias acepten las alternativas propuestas por la institución a través de ofrecerse ellas mismas como “asesoras”, que ayudan a implementar los “derechos” de las usuarias:

¿Tú te refieres a la “pobreza digna”? Con esta gente desarrollas una forma de acercarte que intentas no ser invasivo y esta gente a la que le puedes enfocar con mucha facilidad las cosas como un “derecho” susceptible de ser aceptado o no [...]. Haces un papel más de asesor, de orientador. Les dices: “Oye, existe un tipo de prestación a la que tú tendrías derecho, podrías acceder, que va sobre esto. Si te interesa, te lo muevo” (Ts13. E. I.).

A pesar de que las trabajadoras sociales aluden a principios universalistas para cuidar las identidades fragilizadas de las usuarias, la utilización de términos como el de “pobreza digna” muestra cierta ambigüedad y puede denotar paternalismo.

La nueva situación de privación puede afectar el estado anímico hasta el punto de no poder afrontar las tareas cotidianas más sencillas (Sendhill et al., 2004). Por tanto, la usuaria solo podrá retomar una cierta agencia que le permita obtener y optimizar recursos si logra asumir su nueva situación. La profesional puede *gestionar el tempo* de la intervención para favorecer que la usuaria asimile gradualmente un nuevo estatus social devaluado:

Les digo: “Tienes que pensar que es provisional”. Es la única manera de aceptar la pérdida que supone, no sé, tener que ir de *camping*, bajar su nivel de vida (Ts22. E. I.).



Desde la perspectiva de trabajo social, la conversación no es un medio neutro de transmisión de información, sino un instrumento para entablar una relación que busca el cambio individual y familiar (Woodcock-Ross, 2011):

A las entrevistas es a lo que dedico más tiempo. Es mi principal herramienta de trabajo (Ts22. E. I.).

El habla puede tener el efecto de comunicar un mensaje, pero también el de construir nuevas realidades sociales (Bourdieu, 1982). La siguiente cita muestra que, inicialmente, la trabajadora social puede promover una relación de privacidad y confianza que favorece que las usuarias verbalicen por primera vez su nueva situación de necesidad. Una vez la usuaria hace la declaración, las profesionales pueden definir ese momento como una especie de proclamación de una nueva identidad que podría facilitar la resolución de las dificultades:

A la mayoría de los españoles y catalanes les cuesta mucho más aceptar la situación. La aceptan como internamente, aunque muchos lloran aquí por primera vez, porque no la han verbalizado, la sienten, la saben, pero no lo han dicho y cuando lo dicen es como una catarsis. Esto es mucho de acogida. Muchas veces les digo: "Todo lo que me has explicado es una etapa y ahora, que te has atrevido a venir aquí y a explicarlo, comienza una nueva" (Ts6. E. I.).

En un contexto ideológico que cada vez más atribuye las causas de la pobreza a los propios individuos (Jones, 2000), las políticas de lucha contra la pobreza tienden a enfatizar la necesidad de refuerzos positivos y las diferentes modalidades de coacción para "motivar" a las personas para que trabajen o se formen (Serrano y Magnusson, 2007). Por el contrario, la experiencia de las trabajadoras sociales muestra que esta "activación" de las nuevas usuarias puede requerir un trabajo previo de *deresponsabilización individual*. Estas profesionales deben entonces contrarrestar las connotaciones negativas que se asocian a la inactividad laboral. La siguiente cita muestra este tipo de intervención para una mujer desempleada que encabeza una familia monoparental:

Ni yo ni nadie le salvaremos la vida, pero es importante que se descargue, desculpabilizarla, decirles que lo está haciendo bien, estando ella sola (Ts27. E. I.).

Esta práctica profesional constituye un reconocimiento institucional que puede favorecer la aceptación de las propuestas de los servicios sociales. Por ejemplo, las profesionales pueden promover que las usuarias tomen decisiones muy difíciles para familias provenientes de contextos menos desventajados, que hasta el momento consideraban que era normal e imprescindible asumir sus deudas.

Y nosotros le dijimos, mira, deja de pagar la hipoteca, y después, cuando tú comiences a cobrar, ya veremos si la puedes pagar o no (Ts24. E. I.).

Asimismo, la “nueva pobreza” puede mostrar su temor a ser penalizada por la realización de nuevas acciones de supervivencia que tienen un carácter marginal o, incluso, ilegal (por ejemplo, ocupar una vivienda). No obstante, a falta de otros recursos más inclusivos, las trabajadoras sociales pueden resultar condescendientes con las usuarias que recurren a estos medios y que, por tanto, muestran la voluntad de ser *autónomas*. De todas formas, esta aceptación se produce siempre y cuando las usuarias manifiesten una cierta deferencia con la norma oficial:

Hay gente que dice: “No voy a pagar el alquiler, ¿qué pasará si vivo en un sitio de ocupa?”. Hay gente que tiene miedo de que servicios sociales le quite los niños y viene a decírtelo. Me lo vienen a plantear antes que nadie les diga nada. Le digo que eso no es suficiente motivo para retirar un niño. Se mira si va sucio, si no va al colegio, si no come... Claro, se entien- de, es una angustia saber que un día puede venir la policía a buscarte. Aquí ves la diferencia: gente que lo vive con mucha naturalidad, quizás porque lo ha visto de los padres, de la gente que lo vive por primera vez. Y esa angustia tú la ves (Ts34. E. I.).

Asimismo, las profesionales pueden valorar estas formas de supervivencia por *la agencia* que muestra la usuaria para proveer a su familia de los recursos necesarios (“se espabila”). Las trabajadoras sociales saben que el mantenimiento de esta actitud activa puede resultar esencial para que, en otro contexto más favorable, la usuaria esté en condiciones de conseguir una inclusión laboral y social.

Estas estrategias relacionales de aceptación personal y social de la nueva situación se imbrican con la gestión de las prestaciones económicas. Las tra-

bajadoras sociales movilizan conocimientos y estrategias para que las ayudas económicas no solo satisfagan necesidades básicas, sino que puedan dinamizar los recursos y las habilidades latentes de estas usuarias. A continuación, se analiza de forma específica este segundo proceso que contribuye a la *readaptación social* de las nuevas usuarias.

## **5.2. Instrumentalización de las prestaciones económicas**

Este apartado muestra cómo las trabajadoras sociales tratan de utilizar las (escasas e insuficientes) prestaciones de asistencia social pública con el objetivo de movilizar unas habilidades y actitudes que faciliten a la autonomía económica de las usuarias. En la práctica, las profesionales tratan de adaptar y, a veces, de modificar u omitir, requisitos o condiciones que incluyen la legislación y los reglamentos. De esta forma, en contraste con una mera *gestión burocrática* de la prestación, las profesionales entrelazan percepciones, valoraciones y propósitos propios del trabajo social con los requisitos más objetivos y estandarizados de las prestaciones de la asistencia social pública (*gestión técnica*). Por medio de una riqueza de instrumentos y de habilidades que no siempre resulta evidente, las trabajadoras sociales dotan de contenido profesional lo que formalmente es una mera “tramitación”. Sin embargo, el análisis muestra cómo diferentes aspectos del entramado institucional e ideológico a menudo no permiten que las prestaciones se conviertan en un instrumento eficaz de bienestar, de inclusión y de nuevas oportunidades.

### **5.2.1. La definición profesional de las prestaciones económicas y materiales**

En el marco de los servicios sociales básicos, las prestaciones no se consideran tanto una *última red de protección*, sino un *trampolín* para la reinserción social y laboral (Davidson, 2003). Este concepto instrumental de las prestaciones económicas se identifica, por una parte, con las políticas activas de ocupación a través de la “condicionalidad” (*lógica de la activación*); por otra parte, se adapta a la identidad del trabajo social, que se fundamenta en generar “procesos de

cambio individual y familiar” (*lógica profesional*). En contraposición con estas lógicas institucionales, una parte de la normativa legal y de los reglamentos internos de las prestaciones económicas proclaman la asistencia social pública como un “derecho” de la usuaria cuando cumple unos requisitos específicos (*lógica universalista*) (Anttonen et al., 2013).

Por tanto, la dimensión universalista puede topar con el criterio de las trabajadoras sociales de servicios sociales básicos, que a menudo consideran que las prestaciones garantizadas no atienden las causas de los problemas económicos y sociales de muchas de las usuarias de servicios sociales (Ivàlua, 2016; Eurofound, 2015). Las trabajadoras sociales pueden preferir que ese presupuesto se destine a actividades como, por ejemplo, el refuerzo escolar de los niños. La misión de los servicios sociales no se considera que deba ser únicamente “satisfacer unas necesidades”, sino también dinamizar recursos y estrategias para “capacitar” a las usuarias, con el objetivo de que no “dependan” de la asistencia social pública. En este sentido, las trabajadoras sociales tratan de conseguir la implicación de las usuarias en la propuesta de intervención a través de incorporar dinámicas de “corresponsabilidad” en las “ayudas” de los servicios sociales.

Yo realmente a nivel del IMSST no tengo tanta queja de falta de recursos. Tenemos ayudas para dar alimentos, tenemos ayudas de urgencia para pagar luz, agua, gas, alquiler. Lo podemos hacer, lo que no podemos es hacerlo todos los meses, pero yo tampoco soy partidaria de hacerlo cada mes. [...] que la gente viva de ayudas no es una solución. Tenemos que ayudar a la gente a ser autónoma y empoderarla. Como padres, como trabajadores, porque no tienen que depender de nosotros, hay mucha gente que depende de nosotros, desde hace años (Ts31. E. I.).

Estas explicaciones reflejan el compromiso profesional por el cambio y la capacitación individual de las usuarias dentro de un marco institucional e ideológico de mayor influencia de las “políticas de activación”. No obstante, las prestaciones económicas de urgencia que gestionan los servicios sociales, que están diseñadas y financiadas para atender situaciones puntuales y excepcionales de pobreza, han debido orientarse a suplir las carencias del sistema de rentas mínimas (Ginesta et al., 2017). Por tanto, es posible que esta

orientación hacia la “corresponsabilidad” pueda también ser producto de la necesidad de racionalizar los recursos ante lo que perciben como una potencial demanda ilimitada de recursos, dado el contexto actual de necesidades.

Yo sé que este reglamento dice que una familia puede disponer de ayudas de urgencias anuales de hasta 800 euros. Esto la gente no lo sabe, si no, me parece que tendríamos colas de familias exigiendo los 800 euros (Ts6. E. I.).

En una ocasión, el reglamento interno de acceso a las ayudas económicas “de urgencia” de los servicios sociales básicos en Tarragona se publicó en la prensa local. La distribución de esta información, que había sido motivada por políticos locales, suscitó el temor entre las trabajadoras sociales de que se convirtiese en un llamamiento irresponsable que saturase los servicios sociales y agotase las prestaciones. Esta reacción contrasta con las aseveraciones que las propias trabajadoras sociales realizan a menudo sobre que los servicios sociales son “un servicio universal”.<sup>26</sup> Seguramente, estas contradicciones exponen amargamente cómo la realidad de unas constricciones que configuran los servicios sociales como residuales se impone a las intenciones de los legisladores y a los esfuerzos de las trabajadoras sociales por un mayor reconocimiento del sistema de servicios sociales.

Por otra parte, si las trabajadoras sociales reducen las demandas de prestaciones porque piensan que no le van a poder dar respuesta, en realidad, pueden estar renunciando de forma involuntaria a su deber de informar de las necesidades, o de denunciar las injusticias y las desigualdades. En otras palabras, las constricciones del contexto institucional pueden configurar un proceso de implementación de las prestaciones que invisibilice una parte de la pobreza y, de forma indirecta, legitime las restricciones presupuestarias.

Por otro lado, algunas trabajadoras sociales pueden percibir las prestaciones directamente como una traba para enmarcar una relación de “corresponsabilidad” que propicie el “cambio en la persona”. En este caso, pueden realizar una

---

<sup>26</sup> Al mismo tiempo, esta práctica contradice el principio de publicación de las prestaciones recogido por Ley 12/2017, de servicios sociales, y por la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico.

distinción entre las “intervenciones sociales” de las profesionales y las actividades de “beneficencia” de algunas entidades de tercer sector.

Yo creo que ya hay otros apoyos en la red que le pueden ofrecer ayudas de alimentación. Puede ser Cáritas, Cruz Roja o los evangelistas (Ts3. E. I.).

Este posible margen de discrecionalidad entre las trabajadoras sociales en la distribución de las prestaciones económicas puede conllevar una desigualdad de trato a la ciudadanía. De hecho, algunas usuarias llegan a afirmar que la “ayuda” que reciben de servicios sociales depende de la trabajadora social que les toque (Sánchez, 2020a). El hecho de que estas diferencias de criterio puedan aplicarse sin (aparentes) injerencias por parte de las colegas o de otros niveles de la organización y ante la supuesta indefensión de las usuarias, alude la vertiente potencialmente más negativa de la *gestión técnica* de las prestaciones. Por otro lado, la mayoría de las profesionales no parecen estar en contra de que las personas tengan prestaciones establecidas como derechos. Más bien, muchas se quejan de que las prestaciones básicas estén gestionadas desde los servicios sociales y que, por tanto, puedan distorsionar la práctica del trabajo social (Ginesta et al., 2017).

Yo no estoy de acuerdo con este tipo de ayuda. No creo que sea la imagen que debe tener Servicios Sociales. Pero igual que el tema del agua, la luz y el gas. Debería haber un servicio para tramitar las ayudas a partir de unos requisitos y dejarse de historias. No creo en esta ayuda (Ts4. E. I.).<sup>27</sup>

En definitiva, las propuestas de constituir estas prestaciones económicas como derechos (*lógica universalista*) no solo pueden topar con el núcleo de la identidad de las trabajadoras sociales (*lógica profesional*), y con un marco de políticas de bienestar e ideológico que cada vez más se orienta a la condicionalidad de las prestaciones (*lógica de activación*), sino con un diseño institucional *residual*, que está orientado a *externalizar las estrategias de supervivencia (lógica familista)*. Las prácticas selectivas de distribución de

---

<sup>27</sup> En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona ha instaurado desde octubre de 2017 la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas, que tiene la función de gestionar las diferentes prestaciones económicas municipales y, de esta manera, “desburocratizar” los servicios sociales básicos (El Periódico / Barcelona, 2017).

prestaciones se demuestran racionales y razonables si se tiene en cuenta que las usuarias no pueden satisfacer sus necesidades únicamente con las (escasas) prestaciones de la asistencia social. Sin embargo, resulta ingenua al sobreestimar las capacidades inclusivas y de generar bienestar de los sistemas familiares o de mercado actuales (Sánchez, 2019). En la práctica, la definición profesional de la “autonomía” de las usuarias puede materializarse a través de (o se reduce a) disminuir la demanda de prestaciones económicas, sin considerar suficientemente la disponibilidad o idoneidad de las fuentes de bienestar alternativas.

En el marco dominante actual de la activación (van Berkel y Møller, 2002), tanto los requisitos burocráticos de las prestaciones como las orientaciones normativas de las trabajadoras sociales coinciden en movilizar a todos los adultos del hogar para que accedan al mercado laboral. Sin embargo, la profesional puede también orientar la intervención para dignificar y proteger las opciones de vida de las usuarias (*lógica universalista*), aunque aparentemente vaya en contra de sus intereses materiales. La siguiente cita ilustra esta intervención y la enmarca en un discurso de empoderamiento que tiende a ser silenciado por la actual orientación dominante hacia el empleo:

Ts27: Ellas [algunas mujeres magrebíes] te dicen: “Mi rol es este, el de mujer, madre, estar en casa y este es mi rol. Yo acepto todo esto porque me ha tocado, no porque lo he decidido. Yo no me movilizo porque yo no me debo movilizar. Tengo un hombre que se movilizará” [...].

Persona entrevistadora: Y ante esta situación, ¿cuál es tu objetivo profesional?

Ts27: [...] Respeto. A ver, yo no creo en una mujer así. Yo no viviría así. Pienso que una mujer puede optar a mucho. Yo le planteo aprender mejor la lengua, tener su dinero... pero ellas no se lo han planteado, no lo quieren. Hay otras que sí, y a estas les ayudo. Pero las que no, les digo: “Bueno, eres feliz, pues adelante”. A ver, yo lo respeto. Y lo admiro, si te digo la verdad. No sé... [Ríe tímidamente, probablemente ante la incomodidad o vergüenza que resulta de desafiar una norma social dominante].

Persona entrevistadora: ¿Y te planteas cómo impacta esto en los hijos? Está muy bien que la mujer tome sus decisiones, pero los hijos viven en la sociedad occidental, y quizás acumulen desventajas económicas...

Ts27: Tienen dificultades económicas como ahora muchos niños. A ver, las dificultades económicas las tienen por la crisis económica, no por la estructura familiar, ¿me entiendes? Si el hombre trabaja, esta gente te vive con 800 euros. Superbién. Nosotros no sabemos vivir con 800 euros. Las dificultades no vienen por la estructura familiar, sino por la crisis económica, y ya está. Tienen muchos recursos propios. Entre ellos se ayudan, con poco dinero te hacen comida (E. I.).

## 5.2.2. Renta mínima de inserción (RMI)

Como hemos visto en el capítulo 3, la RMI ha consistido en una prestación de un mínimo de 426 euros destinada a hogares sin otros ingresos estables, y que incorporaba el objetivo de la inserción social y laboral. Las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos realizaban la valoración económica y social de la familia y establecían la propuesta del plan de trabajo de inserción. El siguiente análisis del funcionamiento de esta prestación, que se ha implementado hasta el año 2017, resulta hoy en día pertinente porque muestra dinámicas de funcionamiento todavía presentes en los servicios sociales básicos y, más ampliamente, en nuestro estado de bienestar.

La renta mínima de inserción, a pesar de representar una red básica de protección social, solo se pueda aplicar a las situaciones más extremas de empobrecimiento:

Los casos que no tienen trabajo, y que necesitan la “pirmi” [RMI] no acceden, porque son “laborales” [“solo” tiene un problema de falta de empleo y no son susceptibles de ser objeto del “trabajo social”]. Claro, lo que tenemos que hacer es convertirlo en “social”. Pero convertirlos porque los convierte el propio caso, cuando hace demasiado tiempo que no encuentra trabajo, se convierte en un caso “social”. Al principio dice: “No tengo trabajo”, pero después ya dicen: “Se me rompe la lavadora y no puedo arreglarla. No tengo dinero para pagar las actividades en verano



para dejar al niño y entonces no busco tanto trabajo. No tengo para moverme en transporte". Van perdiendo según los años de pobreza, pierden calidad de vida, pierden capacidad. Al final, tienes riesgos de desahucio, de deudas, entonces ya lo vendes como "un caso" que antes era "laboral", había unas capacidades, pero ahora es "social" (Ts22. E. I.).

La cita anterior muestra cómo el propio proceso de implementación de la RMI puede producir nuevos riesgos de exclusión para las usuarias que provienen de la "nueva pobreza". Primero, una situación inicial de riesgo social moderado es desatendida por la medida, que solo puede aplicarse cuando la persona ya ha atravesado una trayectoria acumulativa e interactiva de desventajas y carencias sociales (Laparra y Pérez, 2008). En segundo lugar, la aprobación de la prestación requiere que las trabajadoras sociales *etiqueten socialmente* (Becker, 1963) los hogares como "casos sociales" con escasa capacidad de resolver su situación. De esta manera, aspectos objetivos y subjetivos pueden entremezclarse durante la tramitación de la medida para reconvertir una situación inicial de falta de empleo y de no acceso a otras prestaciones, en un "caso" de servicios sociales que requiere intervenciones complejas.

Ciertamente, la mayoría de las personas demandantes de RMI ya presentan un nivel de ingresos muy bajo. No obstante, resulta necesario establecer ulteriores criterios de acceso durante la fase de valoración para limitar el número de prestaciones aprobadas, debido a la falta de presupuesto de la prestación. En primer lugar, las trabajadoras sociales pueden discriminar entre las usuarias no tanto para escoger a las más necesitadas (todas lo están), sino para seleccionar aquellas con las que la medida puede tener éxito, es decir, que tienen posibilidades de volver a obtener ingresos externos (*triaging*) (Lipsky, 1980). Una *gestión técnica* del programa permite transformar el vago objetivo de "inserción social y económica" proclamado en la ley de la RMI en un conjunto de criterios implícitos para discernir las usuarias que más se beneficiarán de la medida en términos de activación. En este sentido, el "contrato" de inserción que debe firmar la usuaria refleja la condicionalidad y la orientación hacia la "corresponsabilidad" de la medida:

Le digo al usuario: "Piénsate muy bien lo que me dirás y qué quieres que ponga aquí [...] Si pedimos el 'pirmi', tú, que aún estás de ocupa, cuando

lleves dos meses cobrando te alquilarás una habitación. Y si no lo haces, podremos decir que te lo saquen, que hemos pactado esto” (Ts6. E. I.).

Las trabajadoras sociales acentúan la selectividad de la prestación y promueven el objetivo de la “corresponsabilidad” a través de requisitos no recogidos por la normativa. Por ejemplo, las trabajadoras sociales a menudo exigen a la solicitante que desvele de forma convincente de qué ha vivido durante el tiempo que, oficialmente, ni ha trabajado ni ha recibido ninguna prestación.

El “Pirmi” [la trabajadora social se refiere a la oficina central de la Generalitat] acepta más, ve más lógico aprobar la prestación a una familia que acaba el subsidio, que no una que viene y dice que durante un año no ha cobrado nada de nada. En ese caso se encienden las luces de alarma (Ts30. E. I.).

En ocasiones, el carácter unívoco y estable de las categorías administrativas de la normativa de acceso a las prestaciones contrasta con unos procesos familiares donde aspectos de la situación pasada, presente y futura se entremezclan, y se presentan a las trabajadoras sociales como cuadros caóticos y cambiantes. La siguiente cita muestra cómo un criterio normativo estrecho, junto con la falta de tiempo para conocer las situaciones familiares en profundidad, puede configurar nuevas realidades familiares en función de una dinámica administrativa propia (*gestión burocrática*), y no de las necesidades de las usuarias (*gestión técnica*):

[Las trabajadoras sociales] fuerzan las máquinas para que la gente firme el papel y pueda recibir según qué ayuda, para constituirse como monoparental de verdad, sobre el papel. Pero su proceso personal de separación no ha concluido. Un ejemplo radical que me pasó una vez: una intervención que hice con el EAIA [Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia]. Cuando me encontré con la señora, la verbalización que me hizo fue: “La asistente social de Vilaseca me obligó a separarme”. Ella vivió aquella presión, que tenía que firmar. Entonces [la presión administrativa] la acorrala y concluye un proceso que no ha acabado. Firma una cosa que no puede sostener (Ts29. G. F.).

Junto con estas constricciones organizacionales internas y de la normativa, las profesionales encuentran un límite claro a su capacidad efectiva de decisión

en el hecho de que la RMI responde una *gobernanza* multinivel, donde el Departamento de Ocupación de la administración autonómica resulta decisivo.

A diferencia de los sistemas educativo y sanitario, que tienen una financiación de base impositiva, la financiación de los servicios sociales deriva de partidas presupuestarias establecidas anualmente. Esta restricción apunta a que puede ser la lógica racional de restricción presupuestaria lo que explica unos comportamientos aparentemente arbitrarios y caprichosos por parte del departamento responsable de la RMI de la administración autonómica. Cabe decir que las constricciones que se señalan a continuación se superponen a las fuertes restricciones de la RMI que se reglamentaron a través del Decreto de 2011 (explicadas en el capítulo 3), y que ya habían reducido la eficacia de la RMI para atender la pobreza. A continuación, se muestran las diferentes maneras en que se toman decisiones sobre las aprobaciones, las denegaciones y las suspensiones de esta prestación desde este nivel supralocal de implementación.

#### *Barreras burocráticas e interpretaciones restrictivas*

La siguiente cita expresa que el diseño de la RMI no se adecúa a las trayectorias administrativas irregulares que buena parte de la población empobrecida se ha visto obligada a seguir:

Se les ha caducado el NIE, o no se pueden empadronar aquí, están empadronados en el último piso que tuvieron de alquiler propio. ¿Cómo acreditas entonces que están aquí y no allá? Pues entonces se quedan fuera (Ts34. E. I.).

Las trabajadoras sociales tratan de corregir estos desequilibrios a través de acomodar la explicación de la *realidad* de la usuaria al *texto* del expediente de la RMI. Sin embargo, la decisión última de otorgar el RMI permanece oscura e imprevisible:

Van interpretando la ley de diferentes maneras en cada momento, para ir hacia un camino u otro. Yo les digo que esto se puede interpretar como tú dices, pero se está interpretando así (Ts31. E. I.).

Otras barreras a que el RMI pueda convertirse a la vez en una herramienta profesional y en una garantía ciudadana son fenómenos habituales tales como las suspensiones irregulares de la RMI, la aplicación abusiva de la normativa literal y la falta de garantías de reclamación. Las trabajadoras sociales se percatan de que el RMI puede mostrarse implacable ante faltas relativamente insignificantes por parte de las usuarias.

Ts6: Pasado un tiempo lo volví a pedir [el RMI], pero en aquella época la hija, que igual tenía 17 años entonces, encontró un trabajito, de pocas horas. A mí la familia no me lo comunicó. Cuando tramité el RMI vieron que esta nena estaba dada de alta por la Seguridad Social y los suspendieron por este motivo.<sup>28</sup>

Persona entrevistadora: ¿Y si la familia te lo hubiera comunicado?

Ts6: Yo habría enviado la nómina de esta chica y habría pedido que le dedujeran aquella parte (E. I.).

La ambigüedad del órgano decisor de la administración autonómica acentúa el carácter arbitrario de la prestación y promueve un clima de incerteza que reduce aún más las opciones de las usuarias. A cambio de una prestación que escasamente cubre sus necesidades materiales más básicas pero que resulta indispensable, algunas familias pueden ver también recortadas otras necesidades vitales relacionadas con la familia y la comunidad. Por ejemplo, la normativa de la RMI permite que “en situaciones justificadas” las usuarias salgan de España (aunque debe ser por un periodo menor de 30 días). No obstante, las trabajadoras sociales en primera línea desaconsejan a las familias que se acojan a este supuesto, puesto que perciben la amenaza real de que se les anule la RMI. Ante la indefensión de las usuarias y la impotencia de las trabajadoras sociales, este *derecho* reconocido por la normativa es suprimido *de facto* desde este nivel supralocal de implementación de la prestación:

Ella me planteó de ir a la India porque su padre estaba muriéndose. Le expliqué que tenía una “Pirmi” [RMI] y que no podía salir del país. En el

---

<sup>28</sup> El Departamento de Bienestar detecta esta irregularidad porque, a diferencia de los servicios sociales básicos, tiene acceso directo a los datos personalizados de la Seguridad Social.

momento que saliera, lo debía comunicar, y si eran menos de 30 días, y lo tenía que justificar muy bien, debía ser una emergencia muy bien justificada. Y el billete que no lo pagase ella, porque claro, si podía permitirse ir a la India... ella me dijo que el billete se lo pagaría la familia. [...] Pero cuando le planteamos a Pirmi, Pirmi nos dijo que no podía asegurar que cuando volviera podría seguir cobrando la prestación, y que cuando volviera tendría que justificar muy bien los motivos de haberse ido (Ts17. E. I.).

A veces no parece ser tanto la normativa literal de la RMI lo que se opone a los objetivos de capacitación de las trabajadoras sociales, sino que la aplicación de la norma funciona intencionadamente de forma restrictiva y va en contra de lo que pudiera ser el espíritu de esta medida:

“Tenemos que esperar que la señora muera”, me dijeron [respuesta de la oficina técnica de la RMI a la demanda de la trabajadora social de tramitar la RMI a un padre y su hija]. Yo les respondí: “¡No debemos esperar! La señora morirá porque la enfermedad es terminal. La realidad es que la mujer morirá, el RMI está a nombre de la señora y se extinguirá, y aquí hay un padre y una hija que tienen que vivir”. Pues no, al final el RMI se extingue, y vuelve a hacer el Pirmi y vuelve a esperar los meses que convengan (Ts31. E. I.).

Cabe decir que las propias trabajadoras sociales reconocen que dejan de tramitar un número elevado de RMI que considerarían necesarias. De esta manera, evitan el inicio de procesos administrativos que serán ulteriormente denegados por la instancia de decisión autonómica (por ejemplo, cuando les ha llegado la información por canales informales —llamada telefónica— que no se aprobarán más expedientes por un tiempo). Como en el caso de las ayudas de urgencia, desde la práctica cotidiana, esta actuación profesional puede ser sensata cuando el tiempo es escaso y existen otras respuestas más factibles (aunque menos eficaces) para paliar las situaciones de las familias. No obstante, esta renuncia a canalizar las demandas (y las precariedades) sociales hacia los niveles con más poder de decisión, en realidad, libera a estos últimos de tener que rendir cuentas por negligir las necesidades más básicas de la población.

### *La picaresca de la administración*

Con el fin de evitar fraudes potenciales, el órgano autonómico que finalmente aprueba la RMI puede aplicar una *gestión picaresca* que incremente todavía más su carácter arbitrario y poco garantista. Por ejemplo, la normativa de la RMI no permite que los demandantes hayan salido de España durante los dos últimos años y, para comprobarlo, se registra su pasaporte. Recientemente, el órgano autonómico de la RMI detectó que muchos solicitantes se presentaban con pasaportes nuevos debido a un supuesto extravío. Se interpretó que esta situación podía resultar ser una práctica extendida por parte de la población extranjera para ocultar que no cumplían el requisito de no haber salido del país. De esta manera, a partir de un determinado momento y sin previa notificación o cambio en las regulaciones, a todas las personas con pasaporte nuevo se les ha denegado automáticamente la RMI. En este caso, la propia incapacidad de la administración para verificar una situación comporta la vulneración del derecho de la usuaria a poder perder un documento sin tener que recibir una penalización desproporcionada. La siguiente cita va en esta línea, pero muestra que este tipo de penalización también puede suceder incluso cuando la usuaria realiza los trámites administrativos adecuados:

Tú te cambias el pasaporte porque te toca cambiarlo y tiras el viejo (porque en ningún sitio dice que tienes que guardar el viejo). Pues cuando vas a pedir la RMI, no te la dan porque no puedes demostrar que en los dos últimos años no has salido del país (Ts22. E. I.).

### *Estigmatización política de determinadas categorías de usuarias para legitimar restricciones*

Con la reciente crisis económica, la falta de recursos públicos suficientes puede haber generado tensiones entre diferentes fracciones de la población que se han precarizado (Williams, 1994). Desde la administración regional, estas tensiones se han explotado a veces para legitimar recortes de la prestación. El discurso gubernamental ha recogido (y amplificado) la preocupación de una parte de las familias de origen estatal de que las familias magrebíes abusan de

las prestaciones.<sup>29</sup> A la postre, la concreción en la normativa de estos discursos ha limitado las estrategias de supervivencia de algunas familias empobrecidas de origen inmigrante.

Las familias con muchos niños te explican que viene el verano y, si la mujer no trabaja, pues se bajan a Marruecos. Te dicen: “Los dos meses gastaremos mucho menos dinero. Estaré acogida en el piso de la familia, los billetes tampoco son muy caros”. Hay gente que te explica que aprovecha que viene tal y se bajan con ellos. Es su opción y la puedo compartir, quizás es más barato. Pero claro, les dices: “Si pasas un mes allí y vuelves, no pidas el “pirmi” (Ts6. E. I.).

### *Indefensión y abuso de poder*

En la práctica, no se facilita el derecho de las usuarias a interponer recursos de alzada en caso de que su solicitud de RMI haya sido denegada. Además, en la extraordinaria situación que una usuaria llegue a revocar por vía judicial las sucesivas decisiones administrativas, esta falta de garantías se puede convertir directamente en un abuso de poder:

Ella es una de las pocas que han llegado hasta el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Yo creo que si todas a las que les suspenden el “pirmi” fueran al Tribunal, ganarían, porque las suspensiones que hacen no tienen razón de ser. A ella se la suspendieron. Hizo un recurso y le dijeron que no. Entonces fue a Barcelona y cogió un abogado de oficio allí (que tienes que ir hasta Barcelona). Al final le dieron 5.000 y pico de euros de atrasos. Pero, claro, entonces se lo suspendieron, porque, claro, como había tenido 5.000 y pico de ingresos [superaba el límite de ingresos anuales para tener derecho la prestación]. Es fuertísimo (Ts30. E. I.).

---

<sup>29</sup> El entonces Conseller d'Empresa de la Generalitat de Catalunya justificó con proclamas xenófobas las suspensiones de expedientes que acompañaron el Decreto de 2011: “Mena asegura que miles de marroquíes defraudan con la RMI” (Vallespín y Baqueiro, 2011). La propagación de estereotipos negativos también puede resultar una de las estrategias de las élites políticas y económicas para desmotivar potenciales beneficiarios y así racionalizar las prestaciones (Handler y Hasenfeld, 2008).

En definitiva, como sucede con las “ayudas de urgencia”, la *gestión técnica* de la RMI como instrumento de capacitación se encuentra restringida en el ámbito de primera línea de intervención (en los servicios sociales básicos), a causa de la falta de recursos materiales, logísticos y profesionales. Lo que resulta específico de la RMI es que la *autonomía profesional* se reduce de forma significativa a través de las decisiones que se toman desde la administración autonómica. En un contexto de bienestar de tipo residual, el hecho de que la decisión final sobre la adjudicación de las prestaciones de asistencia social se tome alejada de las interacciones directas entre profesionales y usuarias puede incrementar la rudeza de las arbitrariedades y abusos.

En líneas generales, el análisis de la gestión de las prestaciones económicas que realiza este apartado aporta aspectos útiles para encarar algunos de los retos que todavía se le presentan al trabajo social. La Comisión Europea mantiene lo siguiente: “El nivel [de las rentas básicas] debe ser lo bastante elevado para permitir a la persona llevar una vida digna y al mismo tiempo ayudarla a estar motivada y preparada para trabajar” (Comisión Europea, 2013). Este planteamiento trata de establecer una cantidad adecuada de prestaciones que concilie dos objetivos de las políticas sociales que podrían ser parcialmente contradictorios (“dignidad” y “motivación”). En realidad, el análisis de las prácticas de las trabajadoras sociales apunta a los resultados de otras investigaciones que cuestionan los supuestos morales (“desmotivación”) que a veces fundamentan la condicionalidad y las sanciones de las prestaciones (Leisering y Leibfreid, 1999; Saraceno, 2002). En efecto, la supuesta acomodación de las usuarias de servicios sociales se debe más a la falta de fuentes de bienestar alternativas que al aparente efecto desmotivador de las prestaciones. Por otro lado, tanto la desconfianza mutua entre profesionales y usuarias como la desatención de necesidades básicas que puede producir la gestión de las prestaciones están relacionadas con condiciones organizativas específicas. En esta línea, destaca la imposible tarea que recae sobre las profesionales de tener que racionalizar la distribución de prestaciones en un contexto de extensión e intensificación de la pobreza.



## 5.3. Maximización de los recursos externos

En línea con lo mencionado en los dos procesos anteriores, la siguiente cita muestra que la implementación de las prestaciones resulta parte de una estrategia global para *activar* a las usuarias de forma que accedan a recursos externos de los servicios sociales básicos.

Entonces, si no hay trabajo ni prestación, yo les dejo claro: “Te puedo hacer ayudas de urgencia, pero tú te tienes que buscar un flotador que te permita flotar y yo te ayudo con este flotador” (Ts22. E. I.).

El sistema de servicios sociales en España recibe una escasa valoración política e institucional y está infradotado de recursos financieros y humanos. Por tanto, se trata de un sistema que carece de la capacidad inclusiva de otras instituciones de bienestar (Adelantado y Jiménez, 2003). Esto implica que las trabajadoras sociales deben promover que la “nueva pobreza” pueda beneficiarse de los recursos de bienestar externos, que están efectivamente disponibles para estas nuevas usuarias en el nuevo marco de oportunidades que se ha fraguado con la crisis. En otras palabras, desde el *trabajo social ideal*, el acceso a los recursos materiales pasa por la inserción en el mercado laboral y de vivienda protector. Sin embargo, desde el *trabajo social real*, el acceso a los recursos materiales a menudo pasa por *concebir* y *aprovechar* las oportunidades que ofrecen la familia extensa y la red comunitaria y de compatriotas, la economía más informal, y, finalmente, el entramado público-privado de servicios y recursos asistenciales. Las prácticas de las trabajadoras sociales tratan de facilitar esta trayectoria social de las nuevas usuarias de servicios sociales a través de proporcionar nuevas informaciones e interpretaciones sobre estos recursos de bienestar, alterar las expectativas previas, promover nuevas habilidades e interceder con una variedad de individuos y agencias. De esta manera, las usuarias: (a) redefinen sus vínculos con las redes familiares y comunitarias para poder beneficiarse de mayores apoyos y recursos; (b) se insertan en actividades remuneradas precarias que hasta hace poco no formaban parte de su abanico de oportunidades laborales; o (c) acceden a servicios y recursos que, cada vez más, ofrecen la administración y las entidades sociales o asociaciones y que inicialmente se destinaban a las “víctimas de la crisis”.

### 5.3.1. Familia y comunidades

*El familismo como lógica institucional dominante en los servicios sociales básicos*

Las prestaciones de servicios sociales toman un carácter residual porque los sistemas de bienestar en el sur de Europa se configuran a partir del principio que la familia y la comunidad deben ser las principales fuentes de protección social (Flaquer, 2004). Las trabajadoras sociales canalizan este supuesto a través de priorizar la movilización de los recursos potenciales de las redes familiares y sociales de las nuevas usuarias.

Te vienen con la historia “estoy solo”. Pero luego vas rascando y siempre hay alguien, siempre hay familia, y si no la familia, hay la comunidad. Les dices: “Debes un mes de alquiler. ¿Qué ha podido pasar? ¿Quién te puede ayudar?”. Y te dicen: “Pues mira, no tengo a nadie”, o: “Tengo a mi madre, pero no le puedo pedir porque este mes me ha ayudado mucho”. Entonces, quizás le haces la ayuda, pero es importante que ellos tomen conciencia que la ayuda no es para siempre, que es importante que ellos rasquen de su propia red (Ts31. E. I.).

Las relaciones familiares y comunitarias son fuente tanto de recursos materiales y económicos como de *reconocimiento social* (Paugam, 2005). Por tanto, una intervención social que proteja y fortalezca las esferas familiares y comunitarias es necesaria para contrarrestar los procesos contemporáneos de precarización social, que se caracterizan por combinar la exclusión laboral con el aislamiento social (Castel, 1995). Sin embargo, un marco institucional que no ofrece alternativas a los apoyos familiares puede acabar provocando una concepción de la inclusión sesgada, donde la familia se presenta como un sistema infalible de integración social y bienestar. Se promueve entonces una especie de *punto ciego institucional* que impide prevenir potenciales relaciones perjudiciales de *dependencia* de una familia extensa o comunidad que en realidad merman las capacidades y el bienestar de las usuarias (Portes, 1998).

El mantenimiento de estas contradicciones entre los mecanismos institucionales de selección de beneficiarias de prestaciones y las duras realidades familiares y comunitarias que se personifican de forma cotidiana ante las profe-

sionales requieren un *trabajo ideológico* (*ideological work*) (Morgen et al., 2010) de sobrevaloración de la familia extensa. Para ello, las trabajadoras sociales disponen de *discursos* familistas fuertemente legitimados: "Savater dice que la 'ONG familia' ha impedido un estallido social mayor en España" (EFE, 2013). Asimismo, esta interpretación familista de la realidad social (que, insistimos, encaja con el diseño de los programas y la escasez de recursos) puede venir reforzada a través de las percepciones de las propias trabajadoras sociales. Estas profesionales podrían seleccionar, de forma no consciente, experiencias anecdóticas para consolidar unos criterios de acceso a las prestaciones que, a la postre, les permita gestionar los problemas prácticos y los desafíos morales que se producen en los servicios sociales:

Hay unas redes sociales montadas impresionantes. Podría hablar de nigerianos, ellos dicen: "No te preocupes, el hijo ya me lo cuidará esta". Y cuando vas a casa de alguno de ellos, siempre hay gente (Ts36. G. F.).

Por otra parte, la falta de recursos en los servicios sociales y en el resto de las políticas públicas para la emancipación de la juventud (Moreno Mínguez, 2007) y para las familias monoparentales (Flaquer, 2010) constriñe la práctica de las trabajadoras sociales con las madres jóvenes. En estos casos, la intervención que las trabajadoras sociales pueden considerar más adecuada para prevenir el riesgo de pobreza y de exclusión social es disuadir a la usuaria de su intención de formar un hogar independiente de la familia extensa. La trabajadora social puede verse entonces obligada a movilizar una *definición infantilizante de la usuaria* para que su intervención no entre en conflicto con los objetivos manifiestos de liberación y empoderamiento del trabajo social. En la siguiente cita, la trabajadora social describe esta situación de forma expresionista:

La otra educadora de mi equipo y yo hicimos una entrevista disuasiva, en el sentido de: "Lárgate de aquí, no hay ayudas para mamás que se han ido de casa de sus padres porque, con 17 años, consideraban que el ambiente era tenso. No, no tenemos esta ayuda lo siento". A ver, es que no tenía que haberse ido de casa de sus padres. Con 17 años y embarazada lo que tenía que hacer es acogerse a la ayuda de los padres de mantenerla a ella y al niño en casa. Y espabilarse ella. Y que estudie, que busque curro. Eso es lo correcto (Ts13. E. I.).

Ciertamente, la cita anterior muestra que la utilización del humor y de una despersonalización podría ser una estrategia adaptativa de las profesiones que se enfrentan a dramas humanos sin la capacidad de darles respuesta (Becker et al., 1961).

La falta de políticas sociales y familiares a menudo hace que estas intervenciones resulten imprescindibles para evitar la pobreza extrema de las familias jóvenes, pero a cambio de sacrificar sus proyectos personales y familiares. Además, esta orientación puede tender a responsabilizar a estas personas jóvenes de los efectos de las desventajas sociales que sufren, convirtiendo así una intervención social de ayuda en una relación social degradante (Lavee, 2017). En todo caso, cabe decir que las presiones y las expectativas familistas de la institución para que la responsabilidad de atender a las madres jóvenes retorne a la familia extensa podría conllevar igualmente situaciones severas de privación material. El siguiente relato de la trabajadora social expone de forma alarmante cómo puede prevalecer este criterio familista de selección de beneficiarias incluso cuando cabe la duda de que la familia monoparental no reciba apoyos de los parientes más cercanos:

[Respecto a una mujer embarazada de origen marroquí.] El marido nunca ha vivido aquí, es ella la que ha ido bajando de vez en cuando. Y vive aquí con los padres y el hermano. Me dice que el padre no la quiere ayudar y que ella no tiene dinero: “Y tengo dos hijos, ¿cómo trabajo?” [...]. Este caso, por muy mal que te sepa, no se le ha hecho el “pirmi”, solo una ayuda puntual de Cruz Roja. Ella vive en casa de los padres, el marido no está aquí y tampoco sabes si aporta o no aporta, dicen que no trabaja, pero ¿tú qué sabes? (Ts34. E. I.).

A pesar de que las personas inmigrantes tienden a visitar los servicios sociales solamente una vez han agotado sus redes informales de ayuda (Anleu y García-Moreno, 2014), las trabajadoras sociales pueden todavía proyectar los supuestos familistas entre compatriotas y personas de la misma comunidad:

Tengo unos chilenos que vinieron solos sin familias, pero se han juntado con otros, entre unos y otros se ayudan. Son su familia en España. Quizás económicamente, dinero físico no [se dan], pero sí que se dice: “Te

compro la compra del fin de semana”; “Te doy el plato de comida de tu hija”; “Vamos a comprarnos ropa”. Para mí eso ya es una ayuda. La gente tiene red y son gente superviviente, saben cómo buscarse la vida. Lo que pasa que te tienen que vender la moto. Evito hacer siempre ayudas, prefiero enseñar a la gente cómo buscar trabajo, o cómo buscarse la vida (Ts31. E. I.).

Forzar una *norma de la reciprocidad* sin la protección que tienden a incorporar los vínculos afectivos entre familiares puede acercar estas relaciones a su versión más *descarnadamente contractual*. Por ejemplo, la petición de recursos de la usuaria a compatriotas puede suponer entrar en procesos de endeudamiento severo (Sánchez, 2019).

### *Dinámicas de “contrafamilismo” en los servicios sociales*

Los servicios sociales básicos tienen encomendadas funciones sociales diversas, que durante la práctica cotidiana pueden colisionar. Las trabajadoras sociales pueden intervenir con una misma usuaria de forma simultánea para que mejore su situación económica y para que adquiera “responsabilidades y habilidades parentales”. Estos encargos institucionales promueven supuestos diferentes sobre las posibles cualidades de la familia: de “protectora económica” (*lógica familista*) y de “potencial amenaza” o “de riesgo” (*lógica profesionalista*), respectivamente. La siguiente cita muestra cómo un enfoque familista para resolver las dificultades económicas de la familia monoparental puede menoscabar el mandato institucional de *capacitar* a la usuaria en su rol de madre.

Si el niño depende de mamá, cómo la mamá solucione las cosas no es asunto mío. Una mamá que se organiza para delegar funciones, para que la ayuden, que tiene a la madre que le paga la guardería, y la suegra que le hace de canguro para ella poder hacer tres escaleras y un curso, ¡chápó! [...]. El rollo es cuando el abuelo dice: “Tu madre es responsabilidad mía, y como ella es mi responsabilidad, ¡tú también!”. Porque llegamos al punto que el abuelo dice: “el niño no hará esta actividad porque el que paga soy yo y la madre ya puede decir misa” (Ts13. E. I.).

Recientes transformaciones legislativas y sociales han propiciado que los principios y las prácticas de igualdad de género formen parte del contexto institucional de los servicios sociales. Además, estos nuevos planteamientos han encontrado en la profesión del trabajo social, formada mayoritariamente por mujeres y normativamente orientada a superar las desigualdades, un terreno propicio para desarrollarse (Fombuena, 2006). Estos cambios favorecen que las trabajadoras sociales movilicen estrategias *contrafamilistas* en el caso de que atiendan mujeres con parejas opresivas o violentas. Por ejemplo, la profesional puede desplegar un trabajo paciente de presentación de alternativas familiares y de apoyo emocional para que la usuaria pueda algún día abandonar esta situación familiar e iniciar un proyecto familiar propio. En este caso, la intervención social prioriza la integridad física y emocional y la emancipación de la usuaria sobre la defensa de un núcleo familiar de tipo tradicional.

En casos donde no hay denuncia, hacemos un seguimiento. Con esta mujer se trata de hacer un acompañamiento de qué quiere, qué necesita y hasta dónde puede llegar. Es una chica joven que no ama a su pareja, pero que es su familia. Y es lo que hay. Hacerle ver que ella es mujer, que no todo es familia, y que la familia también puede ser mamá y niños, no siempre la papá, mamá... que se pueden concebir de otras maneras (Ts4. E. I.).

Por último, es importante señalar que la intervención desde servicios sociales en contra de la violencia de género se centra en (o pesa sobre) la mujer. En última instancia, la falta de iniciativas y de recursos eficaces dirigidos a la contención o reforma de los hombres maltratadores permite que la institución configure a estas exparejas como una amenaza constante de la que las mujeres deben ponerse a salvo.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> En el capítulo 6, "Gestión de los riesgos sociales", se profundiza en la gestión institucional de las contradicciones entre las intervenciones empoderadoras de la mujer y un diseño familista de los servicios sociales básicos.

### *Redefinición profesional del familismo*

La crisis reciente ha presentado un carácter sesgado generacionalmente porque ha perjudicado a las familias con hijos pequeños (Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M., 2015). Los servicios sociales han instrumentalizado esta situación a partir de movilizar un familismo basado en que madres, padres e hijos dependan económicamente de los abuelos. Sin embargo, las propias profesionales admiten que esta estrategia no es sostenible porque eventualmente sobrecarga la red familiar. La práctica profesional identifica las tensiones entre parientes que se producen a causa del desajuste entre la expectativa institucional del *familismo económico* y un contexto socioeconómico (y posiblemente ideológico) que promueve un *familismo relacional*. Por consiguiente, es posible que estemos ante una progresiva reducción de la expectativa de que la familia extensa funcione como última red de protección (*familismo económico*), a cambio de que las trabajadoras sociales reorienten las intervenciones familiares hacia la promoción de los vínculos afectivos y de la cadena de favores (*familismo relacional*):

Persona entrevistadora: ¿Se prioriza el apoyo de la familia extensa si está en condiciones de ayudar?

Ts17: Sí, claro, solo que la familia extensa últimamente ya no... La familia extensa es más de apoyo, de apoyo emocional, de saber que en un momento dado no te quedarás en la calle [...] El núcleo familiar eres tú, eso no se puede olvidar. Quizás es más apoyo del tipo "tú vas a trabajar y el abuelo se queda con el niño". Esto a veces incluso les rejuvenece (E. I.).<sup>31</sup>

Esta restricción del *familismo* a su aspecto más relacional permite ampliar su alcance de acción a usuarias que carecen de familia extensa con vínculos de sangre o políticos. Las trabajadoras sociales pueden promover relaciones de ayuda mutua entre personas vulnerables que no son parientes a partir de reconfigurar la noción de "familia". A través de un *trabajo cognitivo* de redefini-

---

<sup>31</sup> En cierta manera, el apoyo económico familiar se vuelve más *residual* ("de saber que, en un momento dado, no te quedarás en la calle").

ción de las relaciones sociales (Corcoran, 2014) se configura un nuevo *recurso institucional* para construir redes de apoyo entre usuarias.

[Respecto a usuarias que son madres y que han sufrido violencia de género.] La familia son las amigas que hacen entre ellas. Yo tengo tres así, una del Pakistán, otra nigeriana y otra de Irán. Entre la del Pakistán y la de Irán hay complicidad, hablan el mismo idioma. Hago reuniones con las tres y charlamos todas juntas. [...] Cuando una se pone mala, pues las llama para que vayan a buscar al niño. Si encima no tuvieran estas amigas, no sé cómo se lo harían (Ts3. E. I.).

Este apartado ha mostrado que la *lógica institucional familista*, que tiene una fuerte base económica (falta de prestaciones de servicios sociales) e ideológica (obligación moral de ayudar al familiar), condiciona y, en ocasiones, desfigura la práctica profesional. La institución tiende a sobreestimar la capacidad inclusiva de la familia extensa actual, en detrimento del bienestar y de las opciones del usuario. Por ejemplo, la práctica de las trabajadoras sociales no parece poder proponer otra alternativa a las jóvenes madres sin recursos propios que la de retornar al hogar de los padres. Asimismo, la lógica familista se extiende a las expectativas de las trabajadoras sociales sobre las relaciones de las usuarias con compatriotas o con miembros de la comunidad. Esto incrementa el riesgo de enmarañar a las usuarias en redes de desventaja social. Por otra parte, las trabajadoras sociales pueden *revertir la influencia familista* cuando predominan las consideraciones profesionales de la protección de la infancia (se considera negativa la influencia de la abuela, que es la principal proveedora de recursos) o la autonomía de la mujer (se considera que la relación matrimonial es negativa). Por contra, este subapartado apunta a dinámicas incipientes de *redefinición profesional de la lógica familista* que pueden favorecer la inclusión social. Primero, la expectativa familista de apoyo emocional y en favores (no estrictamente económica) entre parientes o miembros de un mismo grupo puede potenciarse desde servicios sociales para contrarrestar procesos emergentes de fragilidad relacional. Segundo, esta orientación menos materialista de los vínculos familiares permite a las trabajadoras sociales constituir como “familias” grupos de usuarias en situación de aislamiento social a partir de la cohesión que produce pasar por una misma situación vital.



### 5.3.2. Los mercados formales e informales

España presenta un contexto de elevado desempleo y de una fuerte presencia de empleo que forzosamente es a tiempo parcial y temporal (Social Protection Committee, 2015). Por otra parte, la importancia de la economía informal entre la población con más desventajas difícilmente puede desvincularse de la realidad de las políticas de inclusión (Laparra y Pérez, 2012). Sin embargo, las instituciones más centrales del espacio burocrático (Servicio de Empleo Estatal, Seguridad Social, etc.) no reconocen las actividades de economía informal como una alternativa legítima para las familias empobrecidas. Este apartado muestra que, en la práctica, las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos pueden tener que articular la economía informal con las necesidades emergentes de las usuarias empobrecidas recientemente.

La situación de extrema vulnerabilidad de las usuarias y la falta de recursos internos y externos adecuados condiciona unas prácticas cotidianas de las trabajadoras sociales que difícilmente pueden ajustarse siempre a la normativa previamente establecida:

Puedes hacer alguna trampa, puedes pedir una ayuda de urgencia para alimentos frescos y decirle a la mami: "Yo te hago una ayuda de 20 euros y tú cómprale el chándal, pero guárdame los tiques de lo que te gastes en comida". [...] Porque considero que el niño ya tiene bastante estigma, es el pobre del colegio, y no me da la gana que no haga gimnasia con el chándal que toca (Ts13. E. I).

Esta *irregularidad administrativa* tiene escasas consecuencias prácticas, pero el tono reivindicativo adoptado por la trabajadora social ("no me da la gana") muestra que el apoyo efectivo a las nuevas usuarias puede a veces requerir del de una actitud ambivalente con la normativa oficial (de Robertis, 2003).

Ciertamente, la intención inicial de las profesionales es la inserción en el mercado formal. Las trabajadoras sociales no solo informan de las posibilidades de empleo a las usuarias, sino que aprovechan la relación de confianza que proporcionan los servicios sociales para encuadrar las expectativas de inserción de las usuarias con la realidad del mercado laboral. La siguiente cita muestra

cómo las trabajadoras sociales movilizan su conocimiento y sus habilidades persuasivas para hacer más efectiva su intervención de inserción laboral:

Es hacerle entender que hay unos programas de formación ocupacional que son para profesionalizar. Y que ella puede hacer. Por ejemplo, les hablo de un curso de camarera de habitaciones y ellas responden: “¡Oh, yo ya sé limpiar!”. Entonces yo le respondo: “Pues no, porque hay formas profesionales de la limpieza. Se debe aprender. Yo no sé tampoco. Y allí harás prácticas en el hotel” (Ts30. E. I.).

Sin embargo, la falta generalizada de empleo formal y de servicios eficaces de inserción laboral dificultan que se produzcan trayectorias exitosas de inserción laboral. Por ejemplo, la realidad de la insuficiencia de permisos parentales y de servicios infantiles (Fraisie y Escobedo, 2014) hace que las familias monoparentales que no tienen un gran apoyo de la familia extensa y que no pueden optar a trabajos bien retribuidos dependan de la “flexibilidad” del mercado informal de empleo:

Muchas [mujeres] tienen un nivel formativo bajo. Si además hay menores, las dificultades de encontrar un trabajo en relación con unos horarios que puedas compaginar... aún dificulta mucho más todo esto. Los trabajos son sin contrato muchas veces (Ts16. E. I.).

Además, la “nueva pobreza” tiende a mantener relaciones inestables e insuficientes con un mercado laboral formal que es especialmente selectivo y precario en España (Social Protection Committee, 2015). Por tanto, buena parte de estas usuarias deben permanecer o retornar a los servicios sociales:

Lo que sí me preocupa es que la gente está trabajando. Me dicen: “Trabajo tantas horas, y me pagan 300 euros”. Es una pobreza laboral y no pueden comer (Ts23. E. I.).

Por una parte, esta cita demuestra la posición crítica que algunas trabajadoras pueden tener frente al sistema socioeconómico, y que va en línea con los principios de justicia social de la profesión (*lógica universalista*). Asimismo, apunta a una elaboración de las emociones (“me indigna”) que más adelante veremos que servirá a la profesional para justificar intervenciones que contra-

dicen la normativa oficial. Por otra parte, desmiente el supuesto culturalista de explicación de la pobreza que proclama la existencia de una división entre unas personas “que van a los servicios sociales” y otras “que trabajan”. En efecto, para muchos hogares las prestaciones públicas de asistencia social continúan siendo un recurso indispensable que suplementa otras fuentes de ingresos y de recursos o que permite subsistir durante fases críticas del ciclo vital (Leisering y Leibfreid, 1999).

En un contexto de falta de empleo, unas profesionales que tienden a situar a la usuaria al centro de su intervención deben *informalizar* los servicios sociales básicos. Mientras que las actividades de economía informal son fuertemente sancionadas por otras agencias gubernamentales de protección social, como son la Seguridad Social y el Servicio de Empleo y Prestaciones Estatal, los servicios sociales simplemente integran esta realidad en su intervención:

Hay muchos nigerianos en el trabajo informal, mucha gente sin pasaporte y viven, y algo tienen. Economía sumergida. [...] Quizás la mujer empieza a trabajar unas horas, pero no les llega para el piso y entre lo que ellos tienen y tus ayudas concretas pues van haciendo (Ts34. E. I.).

La urgencia de la necesidad puede llevar a las trabajadoras sociales a tratar de ajustar los comportamientos de las nuevas usuarias para maximizar las diferentes fuentes de subsistencia disponibles. Las profesionales entienden que mantener el marco de referencia *oficial* de las usuarias para la obtención de recursos (mercado laboral y de vivienda formal) resulta una traba para la intervención. Por el contrario, las trabajadoras sociales saben que la economía informal puede ser el primer paso para generar un “círculo virtuoso” positivo para las capacidades individuales y los vínculos sociales que, en última instancia, permita el acceso a un empleo con totales garantías (García y de Schampheleire, 2002). La siguiente cita muestra este aspecto, y además incluye el trabajo ideológico de justificación de unos comportamientos alejados de la norma oficial:

Yo aplaudiré a alguien que le cuesta encontrar, no tiene posibilidad de un contrato y que se busca la vida, a diferencia de otro que se queda en casa esperando a que le caiga. Más vale que se busque la vida. ¿Por qué

lo debo castigar? ¿No lo hace todo el mundo, los políticos más importantes? Ahora han salido los papeles de Panamá (Ts9. G.F).<sup>32</sup>

El siguiente extracto de grupo de discusión muestra cómo las necesidades perentorias de las usuarias y la falta de recursos oficiales llevan a que las trabajadoras sociales incorporen (y transfieran a otras colegas) tales prácticas, tanto en su quehacer diario, como posiblemente en su identidad profesional.

Ts9: Eso lo hacemos todos [respecto a aconsejar a un usuario a que deje de pagar el alquiler, o a cambiar el concepto de las prestaciones de urgencia]. Y cuando otra trabajadora social te consulta, le das esta solución. Le dices: “te doy la solución trampa”.

[Esta aseveración viene confirmada de forma generalizada por el resto de las participantes.]

Persona entrevistadora: ¿Lo veis bien?

Ts24: No es si lo vemos bien o no, sino que con los recursos que tienes intentas llegar a lo mejor que puedes para que aquella familia, en aquel momento, tenga algo. No es que esté bien o mal, sino que es lo que hay. Quizás se podrá hacer diferente, pues quizás sí. Pero ahora es eso lo que tenemos, y tenemos que poder jugar con lo que tenemos.

Ts26: Gestionas la miseria. Por tanto, no... ni moralmente, creo que se nos caigan los anillos por hacer estas cosas. [De nuevo, se percibe un acuerdo generalizado.] Como la gente que tiene la luz enganchada y estas cosas.

Ts24: Viene la usuaria y te dice: “Tengo la luz enganchada, y todo enganchado”. ¿Qué les tienes que decir? ¿“Desengánchalo”?

Ts19: No, porque entonces eres tú quién tiene un problema.

Ts24: ¿Qué les dices? ¿“Paga un alquiler” [respecto de un usuario que realiza una ocupación ilegal]? Hay algunos que ya han alquilado y que no lo han podido pagar. Los ingresos son para comer. ¿Cómo gestionas

---

<sup>32</sup> El Periódico / Barcelona, 2016.

eso? ¿Realmente debes obligarlos a que busquen un alquiler para que no puedan pagarlo y a los dos días los echen? ¿O tienes que aguantar esta situación y pensar: “Bueno, mientras están aquí tienen un techo y están más o menos bien”? (G. F.)

En un contexto de constricciones, infringir las normas oficiales puede resultar una estrategia racional para conseguir los objetivos de la organización (ejemplo: atender las necesidades de las usuarias) (Blau, 1963). Los servicios sociales aceptan el mercado informal e ilegal para paliar la falta de alternativas ocupacionales plausibles en contextos territoriales donde se concentra este grupo de población desempleada:

Pinchan la luz, hacen economía sumergida. Dicen: “Voy a buscar chatarra, vendo en los mercadillos, ahora me pillan y me meten una multa”. Es que no queda otro remedio. Es un barrio con poca formación. Gente con poco margen para reaccionar, para reciclarse una vez la construcción ha fallado (Ts8. E. I.).

En el caso de la vivienda, la falta de oportunidades habitacionales procedentes del mercado formal y de la propia administración ha propiciado igualmente el desarrollo de un mercado informal (Torres, 2015). Al igual que sucede con los trabajos no regularizados, las trabajadoras sociales reconocen que, a falta de otras alternativas, la ocupación es inevitable.

Por otra parte, las trabajadoras sociales deben adoptar estrategias de autoprotección para evitar que la institución sea asociada a estos recursos no oficiales. El siguiente extracto de grupo focal ilustra cómo las profesionales definen hábilmente los límites de intervención profesional en relación con la economía informal:

Ts7: [Utilizar la economía informal] como un recurso más no, pero cuando ves que no hay otra cosa, les dices: “Mira, pues búscate algunas casas para hacer [para limpiar]”. Eso lo he hecho.

Ts26: Sí.

Ts9: Eso sí, [nombre de la T. S.], pero decir “fulano de tal necesita” y dar el

nombre y el teléfono de otro privado, yo eso no lo he hecho, eso me da respeto.

Ts7: Eso no, pero de forma general...

Ts5: Pero hay centros de servicios sociales que lo tienen...

Ts9: En el centro X, por ejemplo, dijeron de poner un cartel de anuncios con...

Ts11: Sí, tanto de vivienda como de...

Ts9: ... me parece que es una manera de que informas, pero no informas tú directamente, está allá.

Ts19: Eso lo hacíamos en el centro de [nombre del barrio]. Había un cartel que exponía, pero en teoría era el centro cívico, y allá "se ofrecía" [el anuncio].

El contexto de insuficiencia de recursos propios de servicios sociales también impide que las trabajadoras sociales puedan exigir a las usuarias que tengan un comportamiento social o moral impecable. Más aún, algunas profesionales se sirven de la autonomía relativa de los servicios sociales respecto de otras agencias de control social para preparar a la usuaria para que sea capaz de movilizar unos recursos de una forma que puede ser social y administrativamente sancionable:

Hay gente que se pasa por un establecimiento público para ir al lavabo y llevarse un rollo de papel higiénico [...] Gente que la han pillado desmontando un inodoro en un bar porque necesitaban una goma porque perdía agua el suyo. [...] Eso es una organización delante de unas necesidades. Es un recurso, pero es jodido, porque es un recurso propio y autónomo. En el fondo, está bien, se espabila. En el fondo está solucionando una necesidad con sus propios recursos. Éticamente reprochable, sí, pero yo no soy ni el cura párroco, ni el *mosso desquadra*, ni el dueño del bar. Yo soy su educador, ¿vale? Yo no voy a valorar moralmente. Y estos niños van a tener papel higiénico en casa porque papá y mamá se han espabilado lo suficiente (Ts13. E. I.).

La permisibilidad profesional con estos comportamientos no representa *la inversión moral* de las normas sociales dominantes de acceso a los recursos. En realidad, la institución desarrolla de forma eficaz sus propias funciones de control social a través de circunscribir las prácticas ilegales a aquellas actividades que se consideran socialmente menos lesivas.

Es una forma de organizarse, de dar respuesta a unas necesidades lo menos lesivamente posible: “No atraco a una señora que sale del supermercado, no me meto en un bar... no hago un delito flagrante, no atento contra nadie” (Ts13. E. I.).

En efecto, la escasa capacidad protectora de las prestaciones de servicios sociales pública empuja a algunas trabajadoras sociales a cuando menos *tolerar* estos comportamientos. Sin embargo, la trabajadora social también puede *motivar* (de forma solapada) estas prácticas ilegales cuando valora que la falta de respuestas institucionales a situaciones de precariedad puede tener consecuencias nefastas para la familia (por ejemplo, ante el riesgo de que un proceso de precarización económica termine por poner en peligro la custodia de los hijos). Esta forma de *resistencia profesional* resulta posible en un contexto institucional que proporciona autonomía profesional y que se empaña del principio básico del trabajo social de defender a las personas vulnerables. Además, es posible que los sistemas de bienestar del sur de Europa, donde tienen escasa legitimidad las normas institucionalizadas (Ferrara, 1996), ofrezcan los recursos culturales para situar la acción de los servicios sociales (algo) más allá de la normativa oficial. No obstante, como vemos en la siguiente cita, la resistencia se desarrolla solo en el ámbito individual, seguramente por falta de canales para institucionalizar la protesta.

Le digo: “Lo importante es que tus hijos puedan estar otra vez contigo. La pequeña irá a la escuela infantil, los otros al colegio. Tramitaremos el comedor escolar, comedor social, Cruz Roja”. Comida no les faltará. Y mira, Sergi, la luz se puede enganchar, el agua se puede enganchar, y un piso se puede ocupar. Lo importante es lo importante. Yo no le puedo decir “Ocupa un piso, engancha la luz”. No se lo diré nunca, ya llegará a su propia conclusión. Se debe ir de legal, pero si la vida ya no te lo permite... lo que no puede hacer es separar la familia, un bebé de 10 meses.

La administración pública no debería tolerar esto. Debería tener una red de recursos (Ts27. E. I.).

En definitiva, el enorme desequilibrio entre fuentes oficiales de bienestar y las necesidades reales de los hogares significa que los recursos oficiosos no son tanto una opción profesional como la única alternativa a la miseria y la desesperación. Sin embargo, estas estrategias de supervivencia cortoplacistas implican el riesgo de generar en última instancia un “círculo vicioso” donde las usuarias queden “enmarañadas” en comportamientos y en redes sociales de marginación (Saraceno, 2002).

### 5.3.3. Los recursos socio-asistenciales

Las trabajadoras sociales consideran que los sistemas familiares y comunitarios, así como las franjas inferiores del mercado laboral (formal e informal) son unos *recursos de bienestar* más capacitadores que las organizaciones y los servicios destinados a la asistencia social. Este supuesto se basa en la convicción de que las usuarias serán más autónomas si “se buscan la vida” y no deben recurrir a los servicios sociales o a las entidades del tercer sector. Sin embargo, la actual saturación de las redes familiares y comunitarias y la falta de oportunidades de actividades remuneradas orientan las prácticas de las trabajadoras sociales hacia recursos de asistencia social (prestaciones en especie, bonificaciones, etc.) distribuidos desde diferentes sectores de bienestar. Durante la crisis, este tipo de acción ha sido favorecida por el incremento de recursos internos de los servicios sociales (ejemplo: ayudas de urgencia), así como por la extensión y diversificación de formas institucionalizadas de apoyo económico y social en otros sectores públicos y privados (Fresno, 2015). De esta manera, organizaciones del tercer sector como Cáritas o la Cruz Roja han incrementado y diferenciado sus prestaciones y servicios y han incrementado el voluntariado. Igualmente, diferentes compañías privadas con ánimo de lucro han introducido medidas sociales tales como “los bonos sociales” (compañías eléctricas y de agua), los “alquileres sociales” (bancos) o los “menús gratuitos” (restaurantes). Estos cambios implican que las trabajadoras sociales tienen la posibilidad de movilizar más recursos asistenciales, así como forzar que otras organizaciones de ámbito más generalizado limiten sus prácticas opresivas



con los hogares empobrecidos (por ejemplo: bancos<sup>33</sup> y empresas energéticas<sup>34</sup>).

Como se ha visto anteriormente, el hecho de convertirse en “usuario” de los servicios sociales municipales puede suponer un primer paso dentro de una trayectoria social descendiente. Pues bien, la posibilidad posterior de recibir “beneficencia” de entidades como Cáritas y la Cruz Roja puede acentuar una deriva que puede ser socialmente degradante. Una vez más, la trabajadora social es un agente activo que trata de debilitar las resistencias identitarias de las nuevas usuarias a aceptar unos recursos que puedan paliar su situación de privación material:

Los de aquí [españoles] nos dicen: “¿Alimentos de Cruz Roja? ¿Y si me da los alimentos el vecino de abajo, que es voluntario?”. O temen que los vean haciendo cola... claro, hay todos estos miedos. [...] Les digo que es lo que hay, y que ellos han de decidir. Les digo que lo respeto, lo entiendo, pero el procedimiento para recibir los alimentos es este. Si resulta que sois amigos del voluntario... se debe asumir [...]. Mi tarea es facilitar que acepten que es la realidad que tienen (Ts22. E. I).

Ciertamente, el reciente aumento de usuarias en servicios sociales ha provocado una reducción de las atenciones personalizadas y ha incrementado las tareas más administrativas de tramitación de recursos (*gestión burocrática*) (Ginesta et al., 2017). Sin embargo, estas profesionales en ocasiones pueden desplegar sus habilidades y capacidades hasta en las tareas más aparentemente anodinas. En cierta manera, lo que importa no es tanto qué, sino cómo lo hacen. Por ejemplo, la “información” que las trabajadoras sociales pueden ofrecer a las usuarias puede incorporar una *gestión técnica* basada en la movilización de la usuaria para la obtención de una diversidad de recursos asistenciales. La siguiente cita muestra el carácter polifacético de la intervención profesional en un contexto de vulnerabilidad relacionada con situaciones de separación de pareja y de riesgo de desahucio:

---

<sup>33</sup> Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

<sup>34</sup> Ley 24/2015, de 29 de julio, en materia de pobreza energética.

Le he ofrecido el apoyo jurídico. [...] Debe regular su situación, ahora que se separa definitivamente (las medidas de visitas, garantizar una pensión). Ella responde que él no podrá pagar, pero yo le insisto que eso debe quedar regularizado, ya reclamaremos a Generalitat o Hacienda: "Cuando los papás no pasan, es la garantía de pensión. Pero necesitamos que te muevas". Y la otra orientación que he realizado es la abogada del SIAD [*Servei d'Informació a la Dona* (Servicio de Información a la Mujer)], que lleva cuestiones familiares. Pero también la he derivado a la abogada [de servicios sociales] para que la oriente en cuanto al tema de vivienda (Ts17. E. I).

La intensidad de la crisis durante los últimos años ha incrementado la presión social para que administraciones y empresas muestren una mayor *responsabilidad social* (Navarro, 2012). Sin embargo, estas organizaciones a menudo no están preparadas para valorar el grado de necesidad de los hogares y otorgan a los servicios sociales la función de validar la vulnerabilidad de las familias. De esta forma, cada vez más los servicios sociales adoptan un rol de *certificación social*. Por ejemplo, la empresa municipal de la vivienda solicita un "informe social" para frenar el desahucio de una familia, o la empresa municipal de agua pide que servicios sociales le pase una lista con los hogares a los que debe condonar las deudas. La siguiente cita expone esta realidad, y al mismo tiempo alerta del riesgo de que una profesión que se basa en establecer relaciones de confianza adopte funciones de control social tan explícitas:

Hay toda una sería de entidades, y con esta palabra lo englobo todo, que han descubierto los servicios sociales como gran fuente de información. Y eso a veces no es coordinación. A mí me molesta. Que nos utilicen para eso: "Como vosotros estáis en primera línea y tenéis acceso a una parte muy privilegiada de la vida de la gente, que es la vida privada, la vida familiar, incluso...". En un gran porcentaje nos metemos en su vivienda y trabajamos con su vida íntima. Pues a mí me molesta que nos utilicen porque somos guardadores de esta información (Ts35. G. F).

Ciertamente, los servicios sociales pueden acentuar su carácter residual porque acaben asumiendo las funciones de inclusión en los sistemas públicos de salud, educación o empleo de los colectivos que sufren más desigualdades

(Fantova, 2015; Ginesta et al., 2017). Sin embargo, los abusos y las desventajas que a veces infringen otras instituciones sobre las usuarias también pueden propiciar prácticas de *advocacy* que configuren el trabajo social desde sus aspectos más empoderadores (Wilks, 2012). Esto sucede, por ejemplo, cuando las trabajadoras sociales señalan a las compañías energéticas que la Ley 24/2015 les impide cortar los suministros energéticos de las usuarias. Por otra parte, resulta especialmente dramático que las trabajadoras sociales puedan verse obligadas supervisar los posibles comportamientos excluyentes de otras organizaciones básicas del estado de bienestar:

Si no pagan las cuotas, en la escuela pública no les dan el material escolar, las fichas... Para hacer los deberes en casa. No pueden ir a las excursiones. Yo llamo muchas veces a la escuela. Tiene una visión que no es. Ellos piensan que la gente no lo hace porque no quiere. Me dicen: "¿Quién no tiene 10 euros para pagarlo?". Y les respondo: "Pues hay mucha gente que no los tiene. Estos 10 euros los necesitan para comer 4 días" (Ts33. E. I.).

Como se ha visto, el contexto de bienestar español no dispone de un sistema de prestaciones o de servicios que atiendan de forma global las necesidades de las usuarias y de sus familias, sino que se conforma de diferentes ayudas y recursos que presentan una articulación deficiente (Laparra y Pérez, 2012). Además, las dificultades ocasionadas por los vacíos e ineficacias en la atención social se agravan por la falta de publicidad de las prestaciones y la información confusa sobre los recursos. Todo esto configura un espacio de ayudas sociales tan necesario como incomprensible para las nuevas usuarias, y que hace imprescindible la mediación profesional. En última instancia, un aspecto importante de la "autonomía" que deben alcanzar las nuevas usuarias puede consistir en el conocimiento y la normalización de "los trucos" necesarios para optimizar las (escasas) prestaciones disponibles. Algunas trabajadoras sociales pueden asumir una especie de rol de *asesora financiera*. Como indica la siguiente cita, esto implica la realización no solo de un trabajo cognitivo, sino también moral, sobre la gestión eficiente de la economía doméstica:

Llegan aquí y en la primera entrevista están muy avergonzados, a punto de no poder pagar la hipoteca. En un impase de dos meses ella [la usuaria] también acabaría el subsidio. De forma muy directa, hicimos el

planteamiento: “¿Cuándo se te acaba, hasta cuándo prevés que podrás [pagar]? [Entonces tramitaremos] la ayuda de urgencia de la “Gene”, por impago de hipoteca. [...] El procedimiento es dejar de pagar la hipoteca dos meses, después pides la ayuda de la “Gene” cuando tu marido ya tenga el “Prepara”. De esta forma podréis demostrar que podréis seguir pagando la hipoteca y la “Gene” os dará la ayuda de urgencia. Y después te pago la luz, claro la luz es tan cara, te desequilibra bastante. Ese mismo día hicimos una programación de cómo irían los próximos 4 meses. Este mes te pago la luz, este el gas. Entonces la mujer iba viniendo y me iba diciendo. Llegaba y decía: “Ahora se acaba el subsidio, ¿qué tenemos que hacer, hacemos algo?”. “No, tranquila, no pasa nada, no pagues ahora, háblalo con los del banco, que no pagarás. Saca la cuenta corriente de tu marido para que no te saquen la hipoteca” [ríe]. Bueno, son cosas muy sencillas. Pero ellos no dominan (Ts27. E. I).

La intervención profesional supone a menudo un plan con las usuarias que integra gastos perentorios, deudas asumibles, la combinación más eficiente de las ayudas y prestaciones posibles, la gestión del tiempo en los diversos pagos para maximizar el dinero, o la negociación con entidades bancarias o empresas energéticas. En realidad, *la picaresca* que las trabajadoras sociales asocian “al usuario de toda la vida”, el que se considera “integrado en el sistema de ayudas”, es reprobada no tanto por picaresca, sino porque la consideran abusiva. Sin embargo, esta picaresca es equivalente al conocimiento profundo del sistema que tienen las trabajadoras sociales y que se convierte en un instrumento esencial para la adaptación material y de identidad de la “nueva pobreza” a su nueva estructura social de oportunidades. En definitiva, las trabajadoras sociales se ven obligadas a transitar por los límites normativos y la ambigüedad moral para paliar situaciones de miseria y desesperación.

Hasta ahora se ha mostrado el trabajo informativo, cognitivo y emocional que realizan las trabajadoras sociales con las usuarias para redefinir un nuevo entramado de asistencia social pública y privada que las ayude a paliar necesidades económicas que parecen consolidarse después de la crisis reciente. Desde el marco restrictivo de los servicios sociales básicos se trata de configurar un nuevo contexto de oportunidades que dé respuesta a la privación y el desasosiego que presenta la “nueva pobreza”. A continuación, la mirada se dirige

a los efectos ambiguos en términos de inclusión social que conllevan estas prácticas de *readaptación social* de las familias empobrecidas recientemente.

## 5.4. Consecuencias sociales

En estos últimos años, las institucionales públicas y privadas han reorientado sus actuaciones para atender las necesidades de los hogares excluidos del mercado laboral y del sistema de prestaciones contributivas más protectoras. Un nuevo entramado institucional emerge para los hogares que se han empobrecido durante la crisis. Esta “nueva pobreza” tiende a recibir subsidios y/o desempeñar trabajos con bajos ingresos que deben complementar con otras prestaciones (ayudas de urgencia, bonos sociales, becas comedor, etc.) y ayudas en especie (alimentos de la Cruz Roja, etc.). Asimismo, estas familias empobrecidas a veces renuncian a buena parte de su privacidad, bienestar y seguridad por el mantenimiento de “un techo”, a través de la cohabitación, de la ocupación, o de pactos a menudo precarios e inciertos de “alquiler social” con los pisos de los que las entidades bancarias se han apropiado. De esta manera, se redefine lo que había sido caracterizado como la *última malla de protección social* (Arriba y Moreno, 2005). Como hemos visto en los anteriores subapartados, esta cobertura material se complementa con diferentes procesos de *readaptación social* que las trabajadoras sociales se ven constreñidas a dinamizar para que las usuarias se desenvuelvan en las nuevas condiciones socioeconómicas. En última instancia, estas prácticas pueden producir un nuevo equilibrio funcional entre necesidades y recursos que mitiga la crisis social y humana. Sin embargo, este nuevo contexto ofrece pocas posibilidades reales de capacitación y bienestar social. Esta realidad, en parte, desmitifica la expectativa institucional de la “autonomía” del usuario. De esta forma, el temido *asistencialismo* se cuelga por la puerta de atrás de la práctica profesional en los servicios sociales que emergen de la crisis:

Se han acostumbrado. Hace 4 años [para las usuarias] era “no cobro ya los 800 euros, no puedo pagar la hipoteca, me van a echar del piso”. Y eso era una gran ansiedad. Y ahora tú ves una situación que es de 5 personas en la familia, con 400 euros y que dentro de 2 años los van a echar [los alquileres sociales se establecen en principio por dos años]. Entonces, les

dices: “¡Vamos a trabajar! No nos podemos quedar, ahora que ha pasado la crisis, ese momento de ansiedad. Ahora podemos trabajar otras cosas”. Pues ahora resulta que la familia no está receptiva porque ya está más *tranquila*<sup>35</sup> (Ts30. E. I.).

Algunos estudios que han emergido durante los últimos años sobre el “bienestar” y la “felicidad” apuntan a que la inestabilidad y la inseguridad económica puede generar un mayor sufrimiento social que una situación más estable de relativa privación. Más concretamente, la incerteza financiera es negativa para el bienestar social puesto que, en términos de “bienestar”, la posibilidad de perder los ingresos no compensa la posibilidad de aumentarlos (BBC Radio 4, 2016). Estos hallazgos explicarían que el “conformismo” de las usuarias podría ser en realidad una estrategia para mantener su salud mental. No obstante, este “conformismo” también puede corresponder a un diseño de las prestaciones que penaliza aquellas usuarias que aceptan algunos de los empleos precarios disponibles (“trampa de la pobreza”). A menudo, estos trabajos son temporales e inciertos, producen problemas de conciliación familiar y excluyen temporalmente a las usuarias de una prestación básica a la que le costará volver a acceder una vez la necesiten de nuevo.<sup>36</sup>

El proceso de *rutinización de la pobreza* puede ser facilitado igualmente por factores relacionados con el territorio más inmediato (*neighbourhood effects*) (Musterd y Osterdorf, 2005), puesto que un contexto generalizado de pobreza puede reducir el estigma que la suele acompañar (Paugam, 2005):

Han perdido el pudor de ir a servicios sociales. [...] Y las [familias] que viven ahora, que son nuevas, ya no lo viven de la misma forma que antes porque todo eso ya le ha pasado al vecino (Ts23. G. F.).

Las nuevas respuestas del contexto socioeconómico e institucional también han producido esta especie de aceptación de la pobreza entre las propias trabajadoras sociales (Enciso et al., 2016):

---

<sup>35</sup> Señalado en cursiva por parte de la persona investigadora.

<sup>36</sup> El nuevo ingreso mínimo vital trata de corregir este aspecto porque permite y promueve que se compagine el empleo con la prestación (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo).

A mí también me afectaba al principio, yo me metí también tanto al principio en todo lo que eran los desahucios, me parecía tan grave que alguien perdiera la casa, y eso yo también lo he ido relativizando, porque la familia me viene ahora con un desahucio, yo le digo, “Ya lo tengo, ya sé cómo funciona, no sufras que no te quedarás sin casa” (Ts23. G. F.).

Sin embargo, muchas profesionales se inquietan ante la nueva vertiente *asistencialista* del trabajo social y el hecho de no poder cumplir su objetivo profesional, que es “capacitar” a las usuarias para favorecer su bienestar y sus oportunidades:

Discrepo de que no tengamos recursos. Quizás pensaréis que digo una tontería, pero a mí me da rabia cuando dicen que han aumentado el presupuesto en servicios sociales. Podrían aumentar el presupuesto para hacer políticas para activar la actividad económica, laboral. Eso es lo que organiza la vida de una persona (Ts23. G. F.).

Desde la perspectiva profesional, el contexto organizativo de los servicios sociales promueve el trabajo individualizado y de poca colaboración entre profesionales. De esta manera, no se producen las condiciones para que las trabajadoras sociales desplieguen su potencial de transformación social:

Nosotros, cuando vemos cosas que son injustas, o que podemos informar de cosas, deberíamos tener un lugar donde exponerlo. Para después hacer proyectos o decidir cambios. El problema es que nos lo quedamos nosotros individualmente (Ts22. G. F.).

Algunas trabajadoras sociales manifiestan frustración porque se sienten parte de un entramado social injusto:

Es que hay familias que no tienen ni el “pirimi” [RMI], viven de cuatro ayudas, del huerto, están de ocupas y no pagan ni luz ni agua. Porque no lo pueden pagar. ¿Qué puedes entrar aquí a decirles? Bueno, insistir en que los niños vayan a la escuela, pero, claro, van a la escuela sin material, y entonces no están en igualdad con los demás. Y estamos creando unas desigualdades cada vez mayores (Ts24. G. F.).

Las trabajadoras sociales que empezaron su actividad profesional en la década de los 80 vivieron un contexto más favorable al *trabajo social crítico* y a la intervención comunitaria (Bailey y Brake, 1975). El siguiente extracto de grupo focal muestra la lúcida mirada de una profesional de aquella generación sobre la función social que pueden desempeñar las trabajadoras sociales en el contexto actual:

Ts26: ¿Pero resuelven algo las ayudas de urgencia?

Ts19: Hacen una contención.

Ts26: Quizás sería mejor que esta gente, en lugar de contenerse, se rebelase, se plantara delante de las administraciones. ¿Qué hacemos nosotros? Al final somos elementos del sistema, mantenemos las miserias.

Ts5: Aunque les pagues la luz, se pueden rebotar igualmente, pero a una familia no la puedes poner al límite.

Ts26: No estoy de acuerdo con eso, porque en el momento que tú les estás solucionando, o les estás pagando, estableces unas relaciones y unas dependencias y unas barreras que no cruzarán. Porque, además, les estás educando a que a través de pedir consigan la subsistencia, la miseria. Y continuarán viviendo en la miseria y con la boca cerrada.

En definitiva, el actual marco institucional y socioeconómico genera tensiones entre las intenciones de las trabajadoras sociales y sus prácticas reales. Estas profesionales se encuentran en el centro de una red de recursos restringidos y de objetivos dispares, que produce consecuencias ambiguas. Por un lado, las trabajadoras sociales ofrecen una respuesta pragmática a la privación y la desesperación de unas usuarias que han visto como las protecciones y las satisfacciones que daban por descontado se han desvanecido. Por el otro, la acción de estas profesionales tiende involuntariamente a confinar a las usuarias en un contexto social de desventajas e incertezas, al mismo tiempo que naturaliza nuevas desigualdades sociales. Este análisis apunta que la acción de los servicios sociales básicos se entronca con unas dinámicas socioeconómicas más amplias para constituir lo que podrían ser nuevos espacios so-



ciales de precariedad. La sociedad que emerge de la crisis económica podría generar una creciente *zona gris* entre la inclusión y la exclusión, donde las consecuencias más estridentes de la pobreza queden mitigadas, pero que proporcione escasas oportunidades y un bienestar menguado.

# 6

---

## Gestión de los riesgos sociales

---

Este capítulo analiza el otro eje de intervención que configuran el funcionamiento actual de los servicios sociales: la *gestión de los riesgos sociales* con la población que se identifica “con múltiples problemas” (escasas habilidades sociales, exclusión de las prestaciones contributivas, discriminación laboral y residencial, víctimas de abuso y violencia, enfermedades mentales, etc.). Desde la crisis económica, la acción de servicios sociales se ha desviado hacia tareas “de contención” porque debe atender unas personas que sufren trayectorias consolidadas de pobreza y de riesgo de exclusión social en un contexto organizativo de recortes de prestaciones y programas de intervención propios y de otros sectores de bienestar (Ginesta et al., 2017).

Cuando la falta de recursos se combina con las situaciones de usuarias que padecen profundas desventajas en los ámbitos formativos, de salud, de trabajo, de vivienda y relacionales, el contexto institucional puede acentuar la vertiente paternalista del trabajo social (Jones, 2000). Las profesionales deben gestionar en primera línea de acción las tensiones que derivan de una doble responsabilidad. Por un lado, las profesionales tratan de paliar las situaciones dramáticas de privación y malestar que las usuarias les presentan cara a cara. Por el otro, deben contener unos *riesgos sociales* que se encarnan en las usuarias, a pesar de que están configurados por dinámicas de desigualdad profundas. Esta contención puede traducirse en un incremento de las prácticas de vigilancia y sanción de aquellos comportamientos que se consideran socialmente más lesivos.

Este capítulo muestra 4 áreas de intervención con las usuarias “con múltiples problemas”. Primero, se expone la dificultad y el conflicto que implica tratar de implementar las prestaciones sociales con fines de “activación” cuando no existen posibilidades realistas de empleo. Segundo, se analiza cómo las profesionales pueden tratar de reorientar las pautas de consumo de las usuarias para que sean más eficientes en la satisfacción de las necesidades que se consideran básicas. En tercer lugar, se muestra cómo la falta de recursos efectivos de inclusión puede favorecer las prácticas manifiestamente orientadas a la protección a la infancia. Finalmente, se analiza cómo las intenciones profesionales de igualdad de género, de protección y de capacitación de la mujer, al pasar por el filtro institucional, pueden resultar insuficientes o bien forjar proyectos vitales inadecuados a la realidad y la voluntad de las usuarias.

## **6.1. Contraprestaciones para la inserción**

Como se ha visto en el capítulo precedente, las trabajadoras sociales tienden a considerar que la implementación de las prestaciones económicas debe promover una “corresponsabilidad” que favorezca la agencia de las usuarias en las diversas facetas de su vida. En el caso de las usuarias con un perfil definido como “multiproblemático”, se incrementa la percepción del riesgo de que una intervención social basada fundamentalmente en las prestaciones económicas genere, en última instancia, pasividad y dependencia de las prestaciones públicas (“asistencialismo”) (Saraceno, 2002). En este sentido, la siguiente cita muestra que las trabajadoras sociales pueden percibir los servicios sociales actuales como una realidad que atrapa y limita a las usuarias.

Las ayudas, para que sean valoradas, la gente tendría que hacer algo a cambio [...] Que la gente viva de ayudas no es una solución. Tenemos que ayudar a la gente a ser autónoma y a empoderarla. Como padres, como trabajadores, porque no tienen que depender de nosotros. Hay mucha gente que depende de nosotros, desde hace años. Están acostumbrados a vivir de ayudas y creo que no es la solución (Ts31. E. I.).

Como se ha visto en el capítulo 3, los barrios más empobrecidos producen una fuerte demanda de prestaciones de servicios sociales. En este contexto,

las trabajadoras sociales tienen todavía mayores limitaciones para desarrollar intervenciones sociales de capacitación de las usuarias. A continuación, la profesional expresa lúcidamente cómo su práctica puede resultar desfigurada por los aspectos organizativos (falta de servicios, presión asistencial, espacios descontextualizados de intervención, trabajo descoordinado con otros agentes del territorio) (Llobet, 2010):

Aquí en el despacho es difícil, a diferencia del trabajo comunitario. Aquí es como en el médico: “La ayuda, la receta. Y me tomo la medicación. Gasto los 150 euros en comidas y hasta otra ocasión”. Es una relación... es un rollo. Tenemos un gran volumen de casos, pero no puedes profundizar en nada. Es que físicamente yo tengo la sensación de que estoy encerrada (Ts31. E. I.).

En el capítulo anterior, se ha mostrado que las trabajadoras sociales pueden desarrollar prácticas habilidosas para que los malestares y las incertezas de las usuarias no impidan una relación de ayuda. Por ejemplo, no cuestionan bruscamente los significados y las identidades inicialmente propuestas por las usuarias (Goffman, 1974), sino que construyen la intervención socioeducativa a partir de estos. Sin embargo, ante usuarias que se oponen a los supuestos de intervención establecidos por la institución, las trabajadoras sociales pueden desplegar estrategias explícitas de coacción (Anderson, 1999). En la práctica cotidiana de los servicios sociales, incluso trabajadoras sociales como Ts31, que conocen los límites estructurales de la intervención, se ven abocadas a hacer ostentación de su posición relativa de poder para tratar de implementar algún tipo de dinámica de corresponsabilidad en la gestión de las prestaciones. La siguiente cita muestra la crudeza y el coste humano, profesional e institucional que semejante despliegue de *violencia simbólica* (Bourdieu y Wacquant, 1994) puede comportar:

El otro día tuvimos un pitote con una pareja. Solo les faltó sentarse aquí y tramitarse ellos las ayudas. Porque sabían lo que les correspondía en tal fecha. Me decían: “A los dos meses me lo reactivas [la renta mínima de inserción]. De la Cruz Roja, me pides para lo de la ropa de los niños”. Era todo así, era el pack completo, como si llegas y fueras pidiendo el menú. Y tú dices: “Sí, muy bien, tienes [derecho] por papeles, porque me ha traído

toda la documentación, y no tiene nada, ni un duro. Pero bueno, por tu parte, ¿qué has hecho para cambiar esto? ¿De qué parte te has responsabilizado? No tienes ropa, leche, etc. Pero tú, por tu parte, no acabaste la ESO, desde los 16 años que podías haberte puesto a trabajar". Además, lo calculé, y solo había trabajado un mes de ciento y pico meses. Cuando les dije eso, ella me dijo: "Eres muy mala, muy hija de puta". Se dan estas situaciones también, de gente que dice: "yo tengo derecho", pero ninguna obligación. Normalmente no hay un enfrentamiento directo. Hay gente que se lo dices y no vuelve a venir. Por ejemplo, el caso de una familia a la que le pregunto: "¿Qué pasa con la niña de 12 años? ¿Cómo que no va a la escuela?". Y entonces me "ponen la cara" y me dicen: "Ya sabes, la regla, los dolores". Más adelante, cuando llamo al instituto y me dicen que la niña no va, les digo: "Mira, tenía una ayuda preparada, pero igual que vosotros tenéis unos derechos...". Esta nena, el día de mañana es carne de servicios sociales. Les digo: "¿A que lo pasáis mal, a que no os gusta esta situación de depender de que yo os dé? ¿Queréis eso para vuestra hija? ¿Que a los 12 se quede en casa, a los 15 se case y a los 16 ya me venga a pedir, y viva por donde pueda, como mucho haciendo limpieza?". Pues no han vuelto a venir (E. I.).

Como muestra la cita anterior, las intervenciones que se perciben como opresivas o inútiles pueden provocar un efecto disuasorio en las usuarias (Strier y Binyamin, 2010). Asimismo, los conflictos y las desatenciones que se derivan de estas relaciones tienen costes en términos de identidad profesional, de desgaste emocional e incluso inseguridad física (Ginesta et al., 2017).

Generalmente, la práctica de las trabajadoras sociales combina la *gestión burocrática* de las prestaciones con un sentido profesional de mejorar las condiciones de inclusión social de las usuarias. Sin embargo, la distancia que existe entre las dificultades que afectan a esta población y los recursos de la institución produce prácticas ambivalentes que pueden acentuar la dimensión de control social que en ocasiones se le atribuye al trabajo social (Sarasa, 1993). A continuación, la trabajadora social expone una práctica donde combina la gestión de una prestación con estrategias implícitas de coacción para la inculcación de unos hábitos que pretenden mejorar el funcionamiento social de la usuaria:

Con los “Pirmis” aplicamos criterios matemáticos. Tú sumas, restas, miramos los gastos, los ingresos, y tal y tal. Y empiezas a ver que le van a cortar tal y tal [los suministros de electricidad, gas y/o agua]. Y haces la ayuda y ya está. Tampoco te planteas mucho más. Sí que les exigimos en los últimos tiempos, entre comillas, que te acrediten de qué forma ellos ponen de su parte. Tenemos una hoja de registro de los sitios donde han ido a buscar trabajo. Un poco de control en ese sentido. Después compruebas que los niños están bien, que están escolarizados y que acuden a clase. Les dices: “Tú sabes que lo mismo que hay unos derechos hay unas obligaciones. Tengo el deber de ayudarte porque soy un servicio de la ciudadanía, pero tú como miembro también...” (Ts32. E. I.)

Por otra parte, las profesionales destacan que las prestaciones económicas de servicios sociales se han dignificado a través del nuevo método de tarjetas que presentan un diseño similar a las de crédito para comprar en el supermercado. Este sistema representa un avance porque evita el *estigma* que tradicionalmente ha supuesto ir a buscar la bolsa de comida a las organizaciones de caridad (Chase y Bentabya-Kyomuhendo, 2015). No obstante, condiciones organizativas como la falta de tiempo para establecer relaciones de confianza con las usuarias y las dinámicas de selectividad de las prestaciones continúan promoviendo prácticas potencialmente humillantes. Como muestra la cita anterior, está normalizado que las trabajadoras sociales comprueben el nivel de “corresponsabilidad” de las beneficiarias de prestaciones a través de que estas les presenten de forma regular una hoja con las firmas de cada una de las empresas donde han dejado el currículum. Es posible que desde servicios sociales simplemente se haya reproducido una práctica habitual en otras organizaciones públicas de prestaciones (por ejemplo, en el Servicio de Empleo Público y Estatal con los subsidios de desempleo). No obstante, la extrapolación de esta práctica puede obviar que la ostentación de la condición de “usuario de servicios sociales” comporta vergüenza y riesgo de estigmatización (Paugam, 2002).

La siguiente cita expresa la falta de recursos personalizados para atender dificultades complejas y la presencia de medidas de inserción estandarizadas y manifiestamente ineficaces (van Berkel y van Der Aa, 2012).

La sensación general es que la gente no cumple los planes de trabajo. O que hay gente que lo hace porque lo tiene que hacer. Miran ofertas, pero lo hacen al revés, no las miran. Desde el Servicio Municipal de Ocupación y de la Cruz Roja nos llega que les dicen: "Oiga, señora, tiene la hoja al revés, por lo menos póngala bien". En Cruz Roja nos dijeron que habían estipulado un tiempo mínimo de media hora antes de que firmaran que la persona había estado mirando ofertas y así se pudiera ir. Es que esto no se tenía ni que decir. Se ve que había gente que subía y pedía que le firmase ya para irse. Es para decirles: "No, quédate, disimula un ratito" (Ts34. E. I.).

De todas maneras, no debe infravalorarse que la mirada profesional tiende a configurar las necesidades de las usuarias como multidimensionales (Lyster, 2004). Por tanto, la exigencia de determinadas contraprestaciones puede resultar ineficaz para la inserción laboral (al menos, a corto plazo), pero pueden favorecer otras disposiciones sociales beneficiosas (organización del tiempo, adquisición de competencias básicas, socialización en nuevos entornos, etc.).

A pesar de las intenciones socioeducativas que pueden orientar la práctica de las trabajadoras sociales, las usuarias pueden percibir que con estas medidas se les achaca a sus capacidades y actitudes individuales la imposibilidad de encontrar un empleo que el contexto les niega. Las usuarias pueden entonces movilizar estrategias de resistencia a los comportamientos y las definiciones que tratan de imponerse desde los servicios sociales (Wright, 2012). Por ejemplo, pueden representar una especie de *parodia de la inserción* ("leer la hoja al revés"), que, a su vez, confronta abiertamente las exigencias de las trabajadoras sociales. En última instancia, las contradicciones organizativas pueden producir unas tensiones entre profesionales y usuarias que favorezcan las relaciones antagonistas e infantilizadas basadas en el control.

Por otra parte, la empatía que las trabajadoras sociales a veces sienten hacia las usuarias definidas "con múltiples problemas" no suele ir acompañada de una intención socialmente transformadora. Un contexto organizativo que individualiza las desigualdades sociales (Strier y Binyamin, 2010), la posible hegemonía de metodologías de intervención centradas en factores personales y familiares (Fernández, 2015; Rodríguez y Mancinas, 2017) y el contexto ideo-

lógico más amplio de responsabilización individual (Zamanillo, 2018) pueden configurar las prácticas de las trabajadoras sociales desde una mirada condescendiente. La siguiente cita muestra una cierta empatía al mismo tiempo que se silencian las condiciones de desigualdad y de opresión:

También intento ponerme en su lugar. Quizás en su situación yo haría lo mismo. Si yo estoy aquí ha sido por las experiencias que he tenido. O por la gente que me rodea. Pero si esta familia no ha tenido nunca esta oportunidad de estar con alguien y siempre ha vivido en un mismo círculo, con la misma dinámica, es fácil que esté así (Ts34. E. I.).

En el capítulo 5 se ha mostrado que, más allá de los requisitos formales de las prestaciones, las necesidades extremas que presentan las usuarias llevan a que las trabajadoras sociales a menudo omitan que las usuarias obtienen ingresos complementarios a través de ocupaciones informales (García y de Schamphelre, 2002). Sin embargo, la “autonomía profesional” de que disponen las trabajadoras sociales individualmente puede conducir a que algunas profesionales prioricen la vertiente más *legalista* de su profesión (en lugar de la *realista*, que aludiría a la imposibilidad de vivir únicamente de las prestaciones de los servicios sociales). Esta orientación denota una preocupante ingenuidad de algunas profesionales que, en la práctica, podría dificultar las combinaciones de ingresos de diferentes fuentes que deben realizar la mayoría de las usuarias para sobrevivir.

Trabajaban en negro. Te lo decía la gente del barrio. Tú les decías: “Estás cobrando el ‘Pirmi’ y tú tienes que hacer cursos. Me es igual de qué. Si no, yo informo que tú no haces nada. Y si tú no haces nada, te lo cortarán”. [...] “¿Me pides ayudas?” “No, no se pueden hacer más, ya cobras el ‘pirmi’, con esto te tienes que apañar”. Hay gente que te dice: “Trabajo cuatro horas a la semana limpiando una escalera”. Entonces haces una declaración jurada, lo envías y ya le restan [la cantidad proporcional de la prestación]. La gente que no tiene nada que esconder te lo dirán y nada (Ts4. E. I.).

En efecto, el análisis empírico de los servicios de asistencia social pública de diferentes ciudades europeas ha demostrado que las prestaciones económicas no provocan la “dependencia de las ayudas” *per se* (Saraceno, 2002). En realidad,



las usuarias permanecen más tiempo atendidas por servicios sociales en los contextos familistas del sur de Europa, donde las prestaciones son tan insuficientes que las personas deben complementar estos ingresos con ocupaciones informales que no ofrecen oportunidades de integración social y laboral.

## 6.2. Pautas de consumo

Las prestaciones económicas de los servicios sociales no cubren las diversas necesidades de las usuarias porque son insuficientes y puntuales (Arriba y Moreno, 2005). Esta limitación del contexto organizativo y el carácter condicional de las ayudas económicas favorecen prácticas que a veces pretenden corregir las pautas de consumo de las usuarias para que maximicen la satisfacción de sus “necesidades básicas”. Este tipo de prácticas socioeducativas se concretan a través de una prestación económica que se basa en la *categoría administrativa* (Dubois, 2015) de “alimentos frescos”, que comporta una revisión rutinaria de extractos bancarios y tiques de los supermercados:

El concepto de “alimentos frescos” [categoría administrativa con que se ha tipificado una prestación económica específica] no lo conocen, a veces compran pizzas, cosméticos, [...]. Les dices que eso no es la prioridad (Ts34. E. I).

En efecto, el contexto de los servicios sociales básicos y la orientación socioeducativa de la profesión facilita que determinados consumos de las usuarias (por ejemplo, determinada vestimenta y maquillaje, o visitas a las cafeterías) se definan como ostentosos o superfluos, porque se considera que desatiendan las necesidades fisiológicas más esenciales. Estos gastos pueden ser calificados de indulgentes o, en el mejor de los casos, fruto de la ignorancia. El primer supuesto más punitivo se aplica más a las usuarias “con múltiples problemas” y el segundo, más condescendiente, a la “nueva pobreza”. De esta manera, la práctica del trabajo social puede orientarse a la inculcación de unas disposiciones que entremezclan aspectos de racionalización del gasto y de moralización del consumo.

Aun reconociendo la crítica a la sociedad consumista (Bauman, 2007) que las trabajadoras sociales incorporan con estas prácticas, cabe decir que es-

tas acciones también podrían basarse en supuestos equivocados, pero que son ampliamente aceptados (Bourdieu y Wacquant, 1994). Por ejemplo, podrían derivar de una interpretación reduccionista de la teoría de la jerarquía de necesidades humanas de Maslow, que se ha podido transmitir en algunas escuelas de trabajo social. La consolidación e imposición de estas intervenciones implican el riesgo de producir un nuevo punto ciego institucional, que desatienda las necesidades psicológicas (por ejemplo, reducción de la ansiedad a través de un “capricho”, o mejora anímica a partir de una mejor apariencia) y relacionales (adquirir productos de estatus que permiten el acceso a determinadas relaciones sociales) (Ridge, 2010).

Este tipo de intervenciones que impone la organización puede producir contradicciones con los principios de igualdad y dignidad de la profesión. De esta forma, las profesionales deben desplegar un trabajo ideológico que, en ocasiones, implica que las trabajadoras sociales proyecten sus propias capacidades (y circunstancias) en aquellas de las usuarias (Bourdieu, 1977). La siguiente cita muestra este mecanismo de legitimación de las desigualdades, así como una esperanzadora (pero poco frecuente y, quizás, poco elaborada) potencial deconstrucción:

Ts12: [Respecto a usuarias que “almuerzan en el bar todos los días.”] Eso no lo entiendo. Yo he tenido épocas que no tenía dinero y no me iba con los amigos, porque consideraba que no.

Ts27: Pero tú has tenido otra educación, yo he tenido otra educación. Yo no me puedo comparar a mucha gente.

Sin embargo, en ocasiones, la realidad de las necesidades multidimensionales de las usuarias y la reflexividad de las trabajadoras sociales se pueden imponer a la dinámica de selectividad de las prestaciones y a la ideología. Algunas profesionales pueden considerar que una intervención razonable consiste en que las usuarias incorporen progresivamente hábitos de consumo más beneficiosos y sostenibles, pero que también disfruten de la “normalidad” que supone adquirir ciertos productos o utilizar ciertos servicios.

¿Es una cosa muy gorda que la gente esté desayunando en el bar? No. Al final es vida social, que también es necesaria. Pero es importante bajar [a

la realidad de las usuarias] y que tengamos claro qué es lo que estamos haciendo (Ts13. E. I.).

En este sentido, las prácticas socioeducativas de las trabajadoras sociales con relación a las pautas de consumo pueden únicamente ceñirse a orientar algunas usuarias para que optimicen los recursos de que disponen (por ejemplo, les recomiendan comprar el pollo entero y no por partes en bandejas). En esta línea, las trabajadoras sociales manifiestan que sería positivo que las usuarias de servicios sociales hicieran cursos básicos de cocina. De hecho, se sabe que algunas ONG que gestionan bancos de alimentos han introducido este tipo de actividades para sus beneficiarias. Cabe decir que los centros cívicos, que son servicios municipales ubicados en cada barrio de la ciudad, disponen de cocinas totalmente equipadas donde la ciudadanía tiene la posibilidad de realizar cursos de forma subvencionada. Sin embargo, las usuarias de servicios sociales no se benefician de estos recursos municipales debido probablemente a la escasa coordinación entre las diferentes organizaciones municipales.

### **6.3. Habilidades parentales**

El hecho de que los servicios sociales básicos asuman de forma simultánea las funciones de asistencia social y las de protección del desarrollo y de la integridad de la infancia influye decisivamente en algunas intervenciones con las usuarias consideradas “con múltiples problemas”. En tanto que las opciones profesionales dependen de los recursos y de los aparatos administrativos disponibles (Brodkin, 2007), si no existen apoyos económicos o socioeducativos suficientes, ciertas prácticas de los servicios sociales básicos pueden deslizar hacia intervenciones de control de los comportamientos de las madres y padres usuarias.

Ciertamente, las trabajadoras sociales identifican que otros servicios públicos del territorio pueden generar dinámicas de exclusión que limiten las oportunidades y el bienestar de la infancia:

Las dificultades que había en ese cole, no solo a nivel de los chiquillos, sino estructurales, a nivel de la escuela. [...] Niños con 12 años, en el insti-

tuto, que eran prácticamente analfabetos, que lógicamente estaban abocados al fracaso absoluto. Y en el cole no sé muy bien que pasaba, había como una desorganización tremenda, es que era un mal ambiente, era una crispación, siempre había niños castigados en los pasillos (Ts18, E. I.).

Sin embargo, la falta de instrumentos efectivos para proporcionar unas experiencias escolares más positivas, y un contexto socioeconómico e ideológico más amplio de fuertes tendencias de desigualdad y estigmatización, favorece que las explicaciones de las dificultades educativas de los niños puedan orientarse en última instancia hacia los supuestos “déficits parentales” de los progenitores (Gillies, 2005).

En su iniciativa para luchar contra las desventajas durante la infancia, la Comisión Europea (2013) recomienda limitar la condicionalidad de las prestaciones familiares básicas, así como evaluar el posible impacto negativo de las posibles penalizaciones. Sin embargo, las trabajadoras sociales pueden finalmente acentuar esta condicionalidad a través de centrar su acción en las supuestas actitudes de los progenitores. Esto se debe, en parte, a la escasez de alternativas de intervención: un trabajo individual con la familia (y no, por ejemplo, en red con otros servicios o de *advocacy*); la falta de servicios socio-educativos complementarios; y el escaso poder de negociación o de reclamación de las usuarias. La siguiente cita muestra que este uso de la coacción en la gestión de prestaciones básicas puede acentuarse en grupos sociales que se ha demostrado que padecen prácticas de discriminación en los sistemas educativos formales (García y Carrasco, 2011):

El tema de la escuela no es importante [para determinadas usuarias]. El tema del absentismo es horrible con los marroquíes. Y con los gitanos ni te cuento. [...] Y utilizas la amenaza: “O te pones las pilas, o te quito el ‘Pirmi’ [RMI]” (Ts30. E. I.).

Por otra parte, los servicios sociales tienen encomendada formalmente la siguiente misión: “Valorar la existencia de una situación de riesgo y promover, si procede, las medidas y los recursos de atención social y educativa que permitan disminuir o eliminar la situación de riesgo buscando la colaboración

de los progenitores o de los titulares de la tutela o de la guarda.<sup>37</sup> Mientras que desde servicios sociales se identifican a menudo situaciones que pueden perjudicar a la infancia (absentismo escolar, alimentación inadecuada, etc.), sus familias se encuentran muy a menudo en situaciones extremas de carencia de ingresos estables, o teniendo que residir en viviendas ocupadas, y sin apoyo económico o psicosocial (Sánchez, 2020a). Las situaciones de “infancia en riesgo” suelen ser extremadamente complejas, donde se entretajan dificultades económicas y de capacidades familiares. Por el contrario, el contexto organizativo proporciona unos dispositivos legislativos y administrativos que, en un contexto de falta de recursos económicos, puede favorecer que muchos de los síntomas de las desventajas sociales de los progenitores se reconfiguren como productos de actitudes y comportamientos personales (Brodkin, 2015). Esto lo favorece un dispositivo administrativo y legal contundente: los servicios sociales tienen asignada la función de abrir un “expediente de riesgo” individual en la situación de que “el desarrollo y el bienestar del niño o el adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar”.<sup>38</sup> Esta medida puede implicar un plan de intervención socioeducativa y una supervisión de los comportamientos y actitudes de los progenitores. Este dispositivo permite que la institución defina la dificultad (“riesgo”) de forma unilateral, reduciendo la posibilidad de que las profesionales impliquen a las familias en una relación de corresponsabilidad activa:

Un expediente de riesgo te da cierto margen. Cuando tú comunicas que tienes un expediente de riesgo a la familia entonces tienes esa distancia para comunicarles: “Señores, me acaba de llegar este expediente de riesgo de sus hijos, abierto por la administración de la Generalitat”. Se lo explicas a un nivel muy básico: “La Generalitat es la mamá de todos los niños que viven aquí. Vengan de Colombia, sean esquimales, les da igual. Mientras vivan aquí, la mamá es la Generalitat, por encima de todo, incluso de sus propias mamás. Literalmente. [...] La Generalitat dice que

---

<sup>37</sup> Artículo 103.1 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

<sup>38</sup> Artículo 102.1 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

sus hijos están en riesgo y yo tengo que contestar a la Generalitat, yo tengo la obligación de hacer un informe en un tiempo determinado y tengo que decir si hay riesgo, si hay desamparo, si se puede cerrar el expediente, explicar qué medidas creo que hay que tomar. Para eso necesito vuestra colaboración” (Ts13. E. I.)

En definitiva, las formas de control y de intimidación favorecidas por el contexto institucional entroncan con las lógicas de segregación económica y por origen más amplias que afectan determinadas clases y grupos sociales.<sup>39</sup> Delegar la responsabilidad institucional última de la protección de las necesidades y el bienestar de la infancia a las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos puede significar castigar la economía de las familias más desprotegidas (posible retirada de prestaciones) y supervisar y amenazar su rol de progenitores (posible apertura de un “expediente de riesgo”).<sup>40</sup> Esta realidad institucional puede oscurecer y distorsionar las prácticas más inclusivas que las trabajadoras sociales emprenden de forma cotidiana con las usuarias con más dificultades personales y sociales y que, en los casos más extremos, pueden suponer la protección de la infancia contra los maltratos físicos y psíquicos y los abusos sexuales o económicos.

## 6.4. Capacitación y protección de la mujer

Unos servicios sociales con prestaciones altamente selectivas y orientado de manera cortoplacista a que las usuarias sobrevivan de los empleos precarios acentúa las desigualdades de género (Orloff, 1996). En efecto, las mujeres que

---

<sup>39</sup> En este sentido, los barrios más empobrecidos de la ciudad acumulaban el 58% de los niños atendidos por el servicio municipal especializado de protección de la infancia (Equipo de Atención a la Infancia y la Adolescencia) en 2013, mientras que estos territorios solamente contenían el 32% del total de población.

<sup>40</sup> Esta realidad se ilustra con el siguiente relato de una madre de Tarragona con 5 niños pequeños, sin empleo y sin prestaciones de rentas mínimas y que ocupa una vivienda: “Ellos [las trabajadoras sociales] 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 RMI]. 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” (Sánchez, 2020a).

deben asumir la responsabilidad de los trabajos de cuidado y domésticos ven limitada su empleabilidad. Sin embargo, esta dificultad añadida tiende a invisibilizarse en unos procesos de acceso a las prestaciones que, como hemos visto, se fundamentan en el compromiso de las usuarias a encontrar trabajo. Esto limita la capacidad de que desde servicios sociales se ayude a las mujeres que pretenden dejar de depender económicamente de los parientes o abandonar a sus parejas maltratadoras (Morgen y Maskovsky, 2003). A continuación, se muestra cómo las trabajadoras sociales tratan de resolver, en la práctica, las tensiones que se producen entre la realidad de este marco organizativo de intervención y los principios profesionales y legislativos de protección y empoderamiento de la mujer.

### 6.4.1. Igualdad de género y voz de la usuaria

A menudo, las trabajadoras sociales consideran que las necesidades de las usuarias son causadas en parte por cargas y lealtades familiares desproporcionadas que tienen su origen en la obediencia a la figura del marido o del padre. La intervención social puede entonces tratar de presentar y legitimar un proyecto de vida alternativo que se considera de mayor autonomía y bienestar para las usuarias. La siguiente cita muestra esta práctica al mismo tiempo que apunta que las profesionales podrían identificar este tipo de intervención más a menudo con mujeres inmigradas (Morian, 2015):

Una chica marroquí que vivía aquí, ya hacía años que estaba aquí, pero los padres la casaron cuando hizo 15 o 16 años. Y vino hace un mes o así, que estaba embarazada del tercer hijo. Pues sí que la orienté, la asesoré, la reñí. No sé, un poco todo. Le dije que cuando tuviera el tercer hijo, vigilara. Que todo fuera bien, pero que después pusiera medios para no tener más hijos, al menos durante una temporada. Que tiene 22 años. No tiene 30 o 40 años. La chica marchó llorando, no sé, por decirlo. La semana pasada volvió. Lloró y dijo que le había hecho reflexionar [...] Le dije “quizás he sido muy dura, muy estricta” y ella dice “es que nadie me dice esto”. [...] Me dice que [el marido] no le deja tomar anticonceptivos. Yo le digo: “Pues engáñalo, que tienes 22 años” (Ts34. E. I.).

Esta intervención no solo requiere de argumentos razonables, sino que puede necesitar de un intenso *trabajo emocional* (Hotschield, 1979) de desestabilización de las categorías cognitivas y valorativas que han sido interiorizadas durante la socialización primaria (Berger y Luckman, 1988). Por otra parte, además de estos recursos relacionales, la institución dispone de instrumentos materiales para favorecer esta transformación de la mujer. La siguiente cita muestra esta realidad, al mismo tiempo que interpela sobre los posibles conflictos éticos que podrían quedar enterrados bajo la necesidad de resolver las necesidades inmediatas de las usuarias:

Hemos ido trabajando, pero cuando parece que lo tienes, que el niño ya va al colegio, ¡se queda embarazada de otro niño! Ella dice que es casualidad, que ella solo buscaba la niña, los otros tres, no. Dice que no tiene ningún método, porque como no tiene pareja... ahora sí. La última vez, cuando tuvo a este ya le dijimos. Ya se puso el DIU, ya le hice todo el... Le pedí el informe, y ya lo tiene puesto (Ts30. E. I.).

En definitiva, estas prácticas configuran una definición unívoca de la "igualdad" que, en última instancia, podría imponer la institución porque no existen recursos para favorecer trayectorias de emancipación femenina adecuadas a las diversas realidades personales, sociales y culturales.

## 6.4.2. Protección contra la violencia machista

Cuando existe riesgo evidente de violencia de género, el marco institucional garantiza formalmente que las mujeres (y sus hijos) reciban apoyo económico, de alojamiento y psicosocial por parte de los servicios sociales básicos.<sup>41</sup> La práctica de las trabajadoras sociales puede entonces desplegar prácticas de *acompañamiento* que proporcionen protección y empoderamiento (Matulic et al., 2019). Ciertamente, ante una situación de riesgo de violencia de género, las trabajadoras sociales pueden tratar de desplegar un paciente trabajo de proximidad y de apoyo emocional que aspire a que la mujer termine por abandonar la pareja. No obstante, en la práctica real de los servicios sociales

---

<sup>41</sup> Ley 5/2008 del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.



básicos, la toma de conciencia de la usuaria puede revelarse insuficiente para alejarla del maltratador, porque carece de seguridad material y de opciones vitales factibles (Moriana, 2016).

[La usuaria] dijo que reconocía tener muchas incapacidades y que no sabía qué hacer para separarse. Y ves que quizás este es punto de partida para trabajar. Dices: “Vamos a hacer esto o lo otro”. Pero luego ves que no. Al día siguiente te viene con la misma historia de siempre. Le haces ver la edad que tiene, que tiene unos hijos que merecen la pena, que quizás se merece ella una segunda oportunidad, no ya como madre, sino como persona, que puede aspirar a algo mejor, que no sea conformista. Y cuando les toca la fibra les motiva, pero cuando salen de aquí ya topan con la realidad que tienen y dicen: ¿Para qué? Es complicado (Ts17. E. I.).

Sin embargo, el marco ideológico más amplio puede imponer unas explicaciones culturalistas de la desigualdad de género (Moualhi, 2000) que, en ocasiones, empañen el discurso y la práctica profesional. Estas explicaciones podrían, en última instancia, ocultar las insuficiencias del contexto institucional para atender las necesidades de colectivos específicos:

Si con una persona de 40 o 50 años, que a nivel cultural le han inculcado eso es así, tú has de hacer así y sirves para eso. Viene aquí, están en otro sitio, pero su círculo es el de siempre. Es diferente una señora que viene con los hijos, reagrupada, analfabeta, con ella olvídate trabajar temas de autonomía. Es tan fuerte, no solo a nivel religioso, sino de presión del entorno (Ts4. E. I.).

El hecho de que las intervenciones institucionales contra la violencia de género se centren (y pesen) únicamente sobre la mujer (Mayock et al., 2015), junto con la consideración de que la violencia de género tiene efectos evidentes en la infancia (Unicef y TBSI, 2006), resultan dos factores que podrían conjugarse de forma dramática en el contexto de los servicios sociales para acentuar las prácticas constrictivas sobre determinadas usuarias. La siguiente cita expresa de forma preocupante la delgada línea que puede separar una intervención

de apoyo a una mujer víctima de violencia de género de una amenaza a su función e identidad de madre (Sznajder-Murray y Slesnick, 2011).

Te marcas un objetivo: “que se separe, que rehaga su vida”, pero es utópico. Cada uno tiene su ritmo, quizás no llegará nunca a separarse, pero sí puede contar con un espacio donde pueda hablar, sentirse apoyada. Claro, siempre y cuando los niños estén bien atendidos (Ts31. E. I.).

Por otra parte, la realidad del mayor riesgo de violencia que sufren las personas transexuales, *queer*, lesbianas, bisexuales, gais o intersexuales, así como las formas específicas de abuso que pueden sufrir (por ejemplo, esconder el tratamiento hormonal de una persona transexual) (Quilgars y Pleace, 2010), permanecen preocupantemente excluidas del imaginario compartido relativo a las desigualdades de género en los servicios sociales básicos.

Este capítulo ha mostrado que los servicios sociales deben tratar de minimizar las consecuencias humanas sociales más lesivas que a menudo derivan de las situaciones de pobreza extrema. Sin embargo, esta gestión de los riesgos sociales se caracteriza por la presencia de rotundas lógicas de desigualdad de clase social, género, etnia u origen que, en conjunción con unas expectativas irrealistas que la organización proyecta sobre trabajadoras sociales y usuarias, pueden generar relaciones de rivalidad, de picaresca y de renuncias. Es posible que la explicitación de unos objetivos de intervención más factibles (acordes con los recursos disponibles y la realidad socioeconómica de las usuarias) evitasen parte de las frustraciones que las usuarias y las trabajadoras sociales se acaban proyectando mutuamente. No obstante, es posible que este conflicto no dependa fundamentalmente de factores comunicativos. Más bien, la escasez de recursos económicos apuntalaría una práctica que se canaliza en buena medida a través de unos condicionantes institucionales e ideológicos que configuran las desigualdades y las opresiones sociales a través de explicaciones voluntaristas y de intervenciones individualizadas.



# 7

---

## Conclusiones

---

Iniciaba el libro exponiendo que el trabajo social es una profesión que tiene entre sus cometidos la autodeterminación de las personas y la justicia social. La realidad es que la práctica del trabajo social puede producir, contradictoriamente, relaciones de desigualdad, de condescendencia y de control social con la población que sufre múltiples desventajas socioeconómicas (Sarasa, 1993; Jones, 2000).

En línea con estudios paralelos realizados en otros sistemas de bienestar (Jewell, 2007), esta investigación muestra que esta contradicción deriva en buena parte del entramado normativo y organizativo de los servicios sociales. El trabajo social se implementa en un contexto de recursos insuficientes o inadecuados para las necesidades complejas de la población, delegando en las profesionales responsabilidades múltiples y a menudo contradictorias. Este marco institucional favorece unas dinámicas de intervención que tienden a estar dominadas por una gestión burocrática que ahoga el carácter técnico y personalizado que podría definir mejor la práctica del trabajo social. Ahora bien, y como lanza a favor, las praxis identificadas en este trabajo también demuestran que existe margen de acción institucional para que los servicios

sociales aumenten el bienestar y las oportunidades sociales de las usuarias y reduzcan su vertiente más caritativa y disciplinaria.<sup>42</sup>

Las trabajadoras sociales en los servicios sociales imprimen eficacia y humanidad a un engranaje normativo y organizativo que proporciona respuestas parciales y puntuales a unas necesidades que son multidimensionales y dinámicas. Situarse en primera línea de intervención significa tener que afrontar personalmente las carencias, las desesperaciones y las aspiraciones que las usuarias presentan de forma recurrente. Estas situaciones implican una tensión emocional y un sentido de la responsabilidad que llevan a muchas de estas profesionales a expresar sus conocimientos y su ingenio para movilizar los escasos recursos materiales, cognitivos y relacionales disponibles. De esta forma, las trabajadoras sociales aportan un valor añadido a la función inclusiva de los servicios sociales, pese a hacerlo en un contexto organizativo y socioeconómico restrictivo. Por ejemplo, este estudio identifica que las trabajadoras sociales no disponen de recursos institucionales suficientes y deben desplegar estrategias para que las usuarias de servicios sociales accedan a nuevas fuentes de recursos informales (familia extensa, economía informal, etc.) que funcionan en buena parte a partir de vínculos afectivos y de reciprocidad. La intervención social resulta, entonces, lastrada porque el círculo social de familias empobrecidas suele carecer de capacidad económica, cultural y de legitimación social (Bourdieu y Wacquant, 1994). Esto lleva a la necesidad de que los servicios sociales básicos se organicen para que el empoderamiento de las redes familiares y sociales represente un objetivo prioritario de la intervención (Rodríguez Cabrero, 2011), en lugar de la tendencia a delegar sobre estas redes informales la responsabilidad de protección porque se da por descontado que son inclusivas y protectoras *per se* (Sánchez, 2019).

---

<sup>42</sup> Este libro se presenta durante los primeros meses de pandemia provocada por la covid-19. La situación de emergencia ha llevado a los servicios sociales básicos a acentuar su desarticulación con el entorno comunitario y su carácter residual, a través de centrar la atención a colectivos en alto riesgo de exclusión social o que han sido afectados de forma específica, como pueden ser las personas mayores. Asimismo, se han incrementado las acciones administrativas y de control en detrimento de las intervenciones sociales (Fantova, 2020). Al igual que sucedió con la crisis iniciada en 2008, esta pandemia ha puesto de manifiesto las carencias estructurales del sistema de servicios sociales, que este libro ya identifica y desgrana. En este sentido, las siguientes conclusiones permanecen relevantes para el complejo escenario que emerge de esta pandemia.

A continuación, planteo los cambios organizativos y normativos que pueden favorecer que las trabajadoras sociales desplieguen todo su potencial de empoderamiento: (1) la reconfiguración del espacio que ocupan los servicios sociales en relación con los otros sectores del estado de bienestar; (2) la promoción de la corresponsabilidad como eje de la intervención social; (3) el apoyo a las profesionales como motor de cambio de los servicios sociales.

## **7.1. Reubicación de los servicios sociales en el estado de bienestar**

El recorte de prestaciones en el conjunto del estado de bienestar durante los últimos años ha acentuado la tendencia a delegar en los servicios sociales la atención a unas necesidades de salud, educación, vivienda, de empleo o de rentas mínimas que no pueden ser asumibles ni en el ámbito técnico ni de recursos propios (Fantova, 2015). Asimismo, la dinámica organizativa que lleva a instrumentalizar las prestaciones económicas como una “herramienta de intervención” ha favorecido la desatención de las necesidades básicas y la pérdida de confianza entre usuarias y profesionales. En este contexto, los servicios sociales se convierten en una especie de “cajón de sastre” que lleva al colapso del sistema y a la frustración y desmoralización de las usuarias y de las propias trabajadoras sociales (Ginesta et al., 2017). Cada vez resulta más necesario que los servicios sociales representen un sector específico de acción social que pueda atender a los diferentes tipos de población (universal), en lugar de ser el último nivel de atención de las diferentes necesidades de la población más precarizada (Aguilar, 2013). En este sentido, actualmente se están planificando unos servicios sociales básicos que tengan como sector específico de intervención la capacitación y la integración familiar y social (DTASF, 2019).

La aprobación de rentas mínimas garantizadas en Cataluña y en otras partes de España, así como de un ingreso mínimo vital a escala estatal, podrían favorecer esta reorientación del objeto de intervención de los servicios sociales. Ciertamente, una protección económica generalizada de la población puede liberar las profesionales de la gestión directa de estas prestaciones básicas o de otras ayudas complementarias. Además, podrían representar una opor-

tunidad para reorientar los recursos económicos y logísticos de los servicios sociales hacia intervenciones de capacitación individual, grupal y colectiva (DTASF, 2019).

En este sentido, no cabe duda de que la creciente tendencia a basar la distribución de las prestaciones económicas a partir de procedimientos administrativos ha mejorado su eficacia y equidad y ha liberado a las profesionales de cargas burocráticas y de dilemas insolubles.<sup>43</sup> No obstante, la realidad socioeconómica de la población precarizada presenta un carácter complejo e inseguro que a veces escapa los contornos de protección estandarizados que ofrecen unas ayudas basadas en criterios unívocos y delimitados. En un sistema de prestaciones básicas garantizadas que está por llegar,<sup>44</sup> es posible que, para algunas situaciones excepcionales, la perspectiva personalizada y global de las trabajadoras sociales mejorase la adecuación de las prestaciones sin viciar la intervención social.

Por otra parte, el proceso de consolidación de los servicios sociales como un sector de bienestar específico no debería desvincularse de su capacidad de constituirse como referentes, en parte, de la implementación efectiva de los derechos sociales básicos. Los servicios sociales representan entidades de titularidad pública que tienen la responsabilidad de atender las necesidades sociales desde la globalidad, que disponen de un potencial técnico, material y organizativo significativo y que mantienen una fuerte presencia en los territorios. Estas características le proporcionan la posibilidad de erigirse como agentes claves en la promoción y la articulación de los diferentes actores locales que proporcionan servicios y prestaciones de inclusión y cohesión sociales.

Efectivamente, esta investigación muestra que la realidad cotidiana a la que se enfrentan los servicios sociales lleva a que las trabajadoras sociales a menudo

---

<sup>43</sup> Ver en este sentido las Unidades de Gestión Administrativa a escala local que la Diputación de Barcelona ha impulsado, así como la Oficina de Prestaciones Sociales establecida por el Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>44</sup> El nivel de cobertura real del sistema de prestaciones sociales y, más concretamente, de las políticas de rentas mínimas, todavía no garantizan, en la práctica, la protección económica de buena parte de los hogares (Colell, 2019).

deban movilizar sus recursos personales, relacionales y simbólicos para que las usuarias accedan a los servicios y prestaciones de otros sistemas (Manzano et al., 2019). De hecho, las profesionales pueden incluso ayudar a las usuarias para que se protejan de las negligencias y los abusos propiciados desde otros ámbitos del sistema de bienestar y de la sociedad más amplia (*advocacy*) (Wilks, 2012). Igualmente, los servicios sociales también pueden irradiar de forma más estratégica su capital humano e institucional a otros sectores de bienestar para que estos incorporen una perspectiva inclusiva.

En esta línea, Pelegrí (2015) plantea dos frentes de intervención para favorecer la coordinación del sector de los servicios sociales con los sectores educativo, laboral, de vivienda y de rentas mínimas. Por un lado, los servicios sociales pueden favorecer que estos otros ámbitos de bienestar desarrollen sus funciones teniendo en cuenta el contexto social de la población que atienden. Esto puede producirse a través de promocionar y acompañar la presencia de profesionales de “lo social” en los sectores educativo, laboral, de vivienda y de rentas mínimas. Por otro lado, se plantea la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación (*nodos intersectoriales*) para que los diferentes sectores puedan informar en la planificación de los servicios sociales. Al mismo tiempo, estos sectores podrían disponer de información actualizada de los servicios sociales para abordar las necesidades sociales que aparecen en su ámbito de intervención (Sánchez, 2020b). Por otra parte, y como este libro ha mostrado durante el análisis de la gestión multinivel de la renta mínima de inserción, resulta necesario que la voluntad técnica de coordinación no quede restringida o deformada por las relaciones desiguales de poder entre los diferentes actores del sistema burocrático y político de bienestar.

## **7.2. Corresponsabilidad vs. condicionalidad**

Muchas usuarias acuden a servicios sociales no solo desbordadas por una situación de privación material, sino que también pueden encontrarse diezmadas debido a experiencias previas de minusvaloración o discriminación. Las trabajadoras sociales captan perfectamente este impacto poliédrico de las desigualdades sociales y realizan unas intervenciones que inciden tanto sobre los aspectos socioeconómicos como los de reconocimiento identitario



y social (Fraser, 1995). Una parte de estas intervenciones consiste en que las trabajadoras sociales movilicen sus habilidades y compromisos para implicar y *activar* las usuarias en el marco de una relación de *corresponsabilidad*. Semejante aproximación pasa por explorar las potencialidades de las usuarias y que estas sean definidas como unas personas merecedoras de respeto y valiosas en sí mismas, más allá de las circunstancias que les llevan a pedir ayuda (Ribeiras y Rosa, 2015). Las usuarias se configuran entonces como unas interlocutoras *expertas* de su situación, que cuentan con el apoyo de la trabajadora social para decidir las medidas más adecuadas (ATD Fourth World, 2008).

Ciertamente, algunas exigencias actuales de los servicios sociales como, por ejemplo, la gestión de las prestaciones en un contexto restrictivo, puede comportar relaciones antagónicas entre profesionales y usuarias. Sin embargo, un contexto que favoreciese una mayor apertura a las experiencias y los saberes de las propias usuarias facilitaría que las profesionales pudieran movilizar prácticas inclusivas de “corresponsabilidad”, en contraposición a las dinámicas normativas y organizativas de “condicionalidad” que a veces dominan en los servicios sociales actuales. Desde la experiencia y el compromiso del trabajo social, la “contraprestación” puede tener un sentido y una función que vaya más allá de una mera definición casi contractual de derechos y obligaciones mutuas. La *condicionalidad formal* de medidas específicas puede reconvertirse en *corresponsabilidad práctica* respecto a acuerdos globales de intervención que se basen en una relación de confianza y que aporten soluciones reales a las necesidades de las usuarias. En definitiva, unas medidas de inclusión social e inserción laboral que tendieran a adaptarse mejor a la realidad de las usuarias podrían reforzarse con las habilidades relacionales y técnicas de las trabajadoras sociales para incrementar su sentido y utilidad.

### 7.3. Optimizar el valor añadido de las trabajadoras sociales

El marco burocrático que define en parte los servicios sociales no debe impedir que las trabajadoras sociales dispongan de un relativo margen de acción para movilizar sus experiencias, conocimientos y principios para dar respuesta

a las complejas necesidades de la población (Evans, 2018). Esta autonomía profesional se muestra imprescindible, por ejemplo, cuando unas profesionales comprometidas con el bienestar de las usuarias, y apoyándose en su conocimiento del sistema, mitigan las expresiones más amenazantes y restrictivas de los reglamentos de algunas políticas sociales (por ejemplo, los requisitos de acceso y condicionalidad). En este sentido, resulta necesario que los procedimientos y los protocolos precisen y protejan los ámbitos de decisión técnica de las trabajadoras sociales ante el riesgo de incursión de dinámicas burocráticas o de intereses particularistas (Ginesta et al., 2017).

La realidad es que la práctica cotidiana de las trabajadoras sociales queda a menudo reducida a una acumulación de “acciones puntuales” de carácter inconexo y reactivo, que impiden que se desarrollen “procesos de trabajo” de calidad. Esta investigación corrobora que un contexto de necesidades complejas y escaso tiempo de atención dificulta que las profesionales identifiquen las dinámicas sociales de desigualdad que, a la postre, son las que condicionan y defiguran los comportamientos y las decisiones de las usuarias. El marco institucional de los servicios sociales básicos puede conllevar que la (necesaria) autonomía profesional pueda derivar en “discrecionalidad”. Como se ha visto en esta investigación, esta discrecionalidad se puede traducir en la práctica en definiciones desiguales de las “necesidades básicas” de las familias o en desequilibrios entre los “derechos” y las “obligaciones” que constituyen la “condicionalidad” (Hill-Dixon et al., 2019).

En este sentido, un mayor apoyo institucional para generar espacios de reflexión crítica tanto dentro de los equipos de servicios sociales como con actores externos (entidades no gubernamentales, movimientos sociales, etc.) podría favorecer unas intervenciones que evidenciasen las diferentes opresiones que sufren las usuarias en su vida cotidiana (Mattson, 2014). En esta misma línea, el fuerte componente relacional que define al trabajo social debería poder vehicularse para implicar a las usuarias en la definición de los recursos y servicios según sus preferencias y necesidades. Esta colaboración de las usuarias resultaría más efectiva si se produjera a través de estructuras estables de participación y se mantuviera la convicción en el valor y la utilidad de sus experiencias (Leung, 2011).

Esta aproximación profesional podría valer también para aquellas usuarias que se consideran que sufren múltiples dificultades, que mantienen una larga trayectoria en los servicios sociales y que muestran desmotivación ante las medidas de inclusión propuestas por los servicios sociales. A menudo, esta supuesta falta de iniciativa y de voluntad contrasta con la agencia que desarrollan en otras facetas de su vida (mercado informal, relaciones con parientes o con otras agencias de bienestar, etc.) para resolver las dificultades y rehuir las discriminaciones que deben afrontar a diario (Ridge, 2010). En este sentido, muchas de las tensiones e ineficacias que se manifiestan durante las interacciones entre las trabajadoras sociales y estas usuarias podrían reducirse en un marco institucional más favorable. De esta forma, se requiere un contexto organizativo con espacios y recursos orientados al intercambio mutuo de experiencias y puntos de vista, así como de prestaciones y servicios adecuados a necesidades materiales y relacionales complejas.

Igualmente, resulta necesario reflexionar sobre los riesgos que supone que las diferentes funciones que se le asignan a los servicios sociales (especialmente la de protección a la infancia y la de distribución de prestaciones) se entremezclen de forma confusa durante las intervenciones sociales (Brodkin, 2015). Por otra parte, deberían institucionalizarse mecanismos efectivos de comunicación y de rendición de cuentas de la acción profesional con los otros actores implicados en los servicios sociales (usuarias, personal de dirección, entidades, etc.) (Uriz, 2006). En este sentido, el carácter territorializado de los servicios sociales básicos debería hacerse efectivo a través de un sistema de información, de tecnología y de conexión poblacional (Fantova, 2020). Ciertamente, una ciudadanía mejor informada limitaría que las usuarias proyecten unas expectativas desproporcionadas sobre las funciones y las capacidades de los servicios sociales (Ginesta et al., 2017).

Otro factor que favorecería una práctica del trabajo social más empoderadora resultaría de la vinculación de las trabajadoras sociales con unas organizaciones profesionales que defiendan los principios del trabajo social y que sean independientes del marco organizativo y normativo de los servicios sociales actuales. El fortalecimiento institucional de los colegios profesionales podría reducir la indefensión que trabajadoras sociales y usuarias presencian de forma cotidiana en primera línea de intervención ante potentes influencias de

los intereses políticos y de dinámicas económicas de debilitamiento de los derechos sociales (Verde, 2016).

En definitiva, nos encontramos ante un contexto socioeconómico y demográfico que incrementa y diversifica los riesgos sociales de capas cada vez más amplias de la ciudadanía (Subirats y Vallespín, 2015). La cercanía, la polivalencia y la vocación que fundamentan los servicios sociales les otorga una creciente responsabilidad en la promoción de la inclusión social y en la lucha contra las diversas desigualdades sociales. Una intervención centrada en (el empoderamiento de) la persona debe desarrollarse a través de la relación de ayuda (¿estamos protegiendo la autoestima y la dignidad de la usuaria?), de la realización de valoraciones eficaces (¿con nuestro juicio de la situación evitamos añadir otra losa de desigualdad sobre la usuaria?) o de la intervención (¿esta medida beneficia a la usuaria o, en realidad, perseguimos un objetivo o norma social que no se adecua a sus circunstancias?). Ciertamente, ha llegado el momento de transformar las condiciones organizativas y normativas y que los servicios sociales básicos se consoliden como la cuarta pata del estado de bienestar. En todo caso, esta mayor institucionalización de los servicios sociales no debe realizarse a cambio de adoptar un paradigma tecnicista que renuncie, *de facto*, a los principios de justicia social, de derechos humanos, de responsabilidad colectiva y de respeto a la diversidad que dotan de sentido la práctica del trabajo social.



---

# Referencias bibliográficas

---

- Abbot, A. (1995). Boundaries of Social Work or Social Work of Boundaries? *Social Service Review*, 69(4), 545-562.
- Actís, L., y Urumburu, L. (1989). El trabajo social y el marco institucional. En T. Rossell. (Ed.). *Trabajo social. Conceptos y herramientas básicas* (pp. 397-406). Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona.
- Adelantado, J. (2007). Los servicios sociales y la cuarta pata (¿coja?) del estado del bienestar en España. *Mientras tanto*, 103, 21-31.
- Adelantado, J., y Jiménez, A. (2003). Las políticas de servicios sociales en las Comunidades Autónomas. En R. Gallego; R. Gomà; J. Subirats (Ed.). *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos.
- Adelantado, J., y Noguera, A. (1999). Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social. *Papers: Revista de Sociologia*, 59, 71-77.
- Aguilar-Idáñez, M. J. (2011). El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo. *Documentación Social*, 162, 139-166.
- Aguilar, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación social*, 166, 145-167.

- Aguilar, M., Llobet, M., y Pérez, B. (2012). Los servicios sociales frente a la exclusión. *Zerbitzuan*, 51, 9-26.
- Álvarez-Uría, F. (2018). Estado social, trabajo social y democracia participativa. Por "un nuevo contrato social" en tiempos de globalización neoliberal. *Revista de treball social*, 212, 11-30.
- Anderson, L. (1999). Witcraft in a State Employment Office: Rhetorical Strategies for Managing Difficult Clients. *Perspectives on Social Problems*, 11, 219-238.
- Andreotti, A. Mingione, E., y Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925-1940.
- Andrew, P., y Jenkins, L. (1999). Professions and bureaucracy. En P. Baldock (Ed.). *Social Policy*. Oxford Polity Press.
- Anleu, M., y García-Moreno, C. (2014). Migration, Resilience and Social Work: Latin Americans in Tarragona. *British Journal of Social Work*, 44(1), i88-i104.
- Anttonen, A., Häikiö, L., y Stefánsson, K. (Ed.) (2013). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edgard Edward Publishing.
- Arriba, A., y Moreno, L. (2005). Spain. Poverty, social exclusion and "safety nets". En M. Ferrera (Ed.). *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Routledge.
- ATD Fourth World. (2008). *Voices for a change. A participatory peer research project finding solutions to the experience of poverty in London*. ATD Fourth World.
- Bailey, R., y Brake, M. (Ed.). (1975). *Radical Social Work*. Allen and Unwin.
- Ballester, M. (2017). *Intervenció comunitària i rol dels professionals als serveis socials*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- Barberis, E., Sabatinelli, S., y Bieri, A. (2010). Social Assistance Policy Models in Europe: a Comparative Perspective. En Y. Kazepov, *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*. Routledge.

- Barbero, J. M. (2002). *El trabajo social en España*. Mira Editores.
- Barbero, J. M., Feu, M., y Vilbrod, A. (2007). *La identidad inquieta de los trabajadores sociales*. Colegio Oficial de DTS y AS de Cataluña.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Fondo de Cultura Económica.
- BBC Radio 4 (2016, abril 5). *Thinking Allowed: Happiness and government. Good parenting*. BBC. <https://www.bbc.co.uk/programmes/b077gt3g>
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders; Studies in the sociology of deviance*. Free Press.
- Becker, H. S., Geer, B., Hughes, E. C., y Strauss, A. L. (1961). *Boys in White: Student Culture in Medical School*. University of Chicago Press.
- Belzunegui, A. (Coord.). (2008). *Enquesta sobre les condicions de vida de la població de Tarragona*. URV.
- Berger, L. P., y Luckmann, T. (1988). *La construcció social de la realitat*. Herder.
- Bertaux, D. (2010). *Le récit de vie. L'enquête et ses méthodes*. Armand Colin.
- Blau, P. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. The University of Chicago Press.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1977). *Algérie 60 : Structures économiques et structures temporelles*. Minuit.
- Bourdieu, P. (1982). *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*. Fayard.
- Bourdieu, P., y Wacquant, L. (1994). *Per a una sociologia reflexiva*. Herder.
- Brinkmann, S., y Kvale, S. (2014). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Sage.
- Brodkin, E. Z. (2007). Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Administration Research Theory*, 17(1), 1-17.



- Brodin, E. Z. (2015). Street-Level Organizations and the “Real World” of Workfare: Lessons from the U.S. *Social Work and Society*, 13(2), 1-8.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Gallimard.
- Castiñeira, A. (2010). L'Ètica de les organitzacions socials. En A. Castiñeira, *Els reptes ètics de la intervenció social* (pp. 88-95). Observatori d'ètica aplicada a la intervenció social.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Sage.
- Chase, E., y Bantebya-Kyomuhendo, G. (2015). *Poverty and Shame. Global Experiences*. Oxford University Press.
- Clarke, J., y Newman, J. (1997). *The managerial state*. Sage.
- Colell, E. (2019, octubre 16). Entidades sociales piden complementos a la renta garantizada para el alquiler. *El Periódico*. Recuperado 16 abril 2021, de <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20191016/entidades-sociales-forum-sindics-municipals-renta-garantizada-alquiler-7685604>
- Comisión Europea. (2013). *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*. Publications Office of the European Union.
- Corcoran, J. (2014). *Collaborative Cognitive Behavioral Intervention in Social Work Practice: A Workbook*. Oxford University Press.
- Cortés, F. (2014). La potenciación del treball comunitari com a estratègia per a reafirmar el compromís social del treball social. *Revista de Treball Social*, 203, 23-35.
- Cortinas, J. (2012). La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya. *Zerbitzuan*, 51, 95-115.

- Davidson, J. (2003). Safety nets and trampolines: The implementation of exceptional need provision in Britain and the Netherlands. En T. Buck, R. S. Smith, *Poor Relief or Poor Deal?: The Social Fund, Safety Nets and Social Security* (pp. 117-130). Ashgate.
- de Robertis, C. (2003). *Fundamentos del trabajo social. Ética y metodología*. Nau llibres.
- de Robertis, C. (2017). Autonomia tècnica i diagnòstic social. *Revista de Treball Social*, 211, 33-40.
- Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. DOGC núm. 5953 (2011).
- Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. BOE núm. 45 § 2509 (2020).
- Déchaux, Jean. (2007). Réalités et limites de l'entraide familiale. En S. Paugam (Dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences* (pp. 205-217). UPF.
- Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. (2019). *Pla Estratègic de Serveis Socials. Document de bases*. Gencat.cat. Recuperado de [https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/serveis\\_socials/pla-estrategic-de-serveis-socials-de-catalunya/](https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/serveis_socials/pla-estrategic-de-serveis-socials-de-catalunya/)
- Dominelli, L. (2002). *Feminist Social Work Theory and Practice*. Palgrave.
- Donzelot, J. (1978). *La police des familles*. Éditions de Minuit.
- Dubois, N. (2015). *La vie au guichet*. Éditions Point.
- ECAS (2012). *Propostes i reflexions al voltant del programa de Renda Mínima d'Inserció*. Entitats Catalanes d'Acció Social.
- EFE (2013, enero 26). Savater dice que la "ONG familia" ha impedido un estallido social mayor en España. *eldiario.es*. Recuperado 16 abril 2021, de [https://www.eldiario.es/politica/savater-ong-impedido-estallido-espana\\_1\\_5571983.html](https://www.eldiario.es/politica/savater-ong-impedido-estallido-espana_1_5571983.html)

- El Periódico / Barcelona (2016, abril 4). Una macrofiltración destapa los paraísos fiscales de cargos públicos y famosos de todo el mundo. *El Periódico*. Recuperado 16 abril 2021, de <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20160403/una-macrofiltracion-destapa-los-paraisos-fiscales-de-cargos-publicos-y-famosos-de-todo-el-mundo-5024438>
- El Periódico / Barcelona (2017, octubre 21). Barcelona reduce la burocracia en los servicios sociales. *El Periódico*. Recuperado 16 abril 2021, de <https://www.elperiodico.com/es/mas-barcelona/20171021/barcelona-reduce-la-burocracia-en-los-servicios-sociales-6370052>
- Enciso, P., Allepuz, R., Lapresta, C., y Pelegrí, X. (2016). Nueva y vieja pobreza. *Praxis Sociológica*, 20, 93-112.
- Ervik, R., Kildal, N., y Nilssen, E. (2015). *New Contractualism in European Welfare State Policies*. Ashgate.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.
- Etzioni, A. (1969). *The Semi-Professions and Their Organization Teachers, Nurses, Social Workers*. Free Press.
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2008). *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*. Publications Office of the European Union.
- Evans, A. (2018). Orientations of professional discretion in the welfare service state. *Social Work and Society*, 16(2), 1-10.
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368-386.
- Fantova, F. (2008). *Sistema público de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Publicaciones de la Universidad de Deusto.

- Fantova, F. (2015). Identidad y estrategia de los servicios sociales. *Documentación Social*, 175, 105-132.
- Fantova, F. (2020). Tindran futur els nostres serveis socials després de la pandèmia de la Covid-19? *Barcelona Societat*, 26, 1-7.
- Ferguson, H., Warwick, L., Cooner, T. S., Leigh, J., Beddoe, L., Disney, T., y Plumridge, G. (2020). The nature and culture of social work with children and families in long-term casework: Findings from a qualitative longitudinal study. *Child & Family Social Work*. E, 1-10.
- Ferguson, I., y Woodward, R. (2009). *Radical Social Work in Practice: Making a Difference*. Policy Press.
- Fernández, J. (Coord.). (2015). *La intervención con las familias desde el trabajo social*. Universitat de Barcelona.
- Ferrara, M. (1996). The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- 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.
- Flaquer, L. (2010). Famílies i relacions familiars. *Revista Papers. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*, 52, 50-62.
- Fombuena, J. (2006). Visibilizar el trabajo social. Aportaciones desde una perspectiva de género. *Acciones e investigaciones sociales*, 1, 183-226.
- Foucault, M. (1989). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Fraisse, L., y Escobedo, A. (2014). Changing family needs and local childcare policies. En C. Ranci, T. Brandsen, y S. Sabatinelli, *Social vulnerability in European cities. The role of local welfare in times of crisis* (pp. 103-133). Palgrave.
- Fraser, N. (1995). From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Postsocialist" Age. *New Left Review*, 212, 68-93.

- Fresno, J. M. (Dir.) (2015). *El Tercer sector de Acción social en 2015. Impacto de la crisis*. Plataforma de ONG de Acción Social (POAS).
- Friedland, R., y Alford, R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. En W. Powell, y P. di Maggio (Ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232-266). University of Chicago Press.
- García, F., y Carrasco, S. (Eds.). (2011). *Investigaciones en inmigración y educación en España. Homenaje a Eduardo Terrén Lalana*. CIDE.
- García, M., y de Schampheleire, J. (2002). The inclusive power of standard and not-standard work. En R. van Berkel, y I. Møller, *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?* The Policy Press.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.
- Gillies, V. (2005). Meeting parents' needs? Discourses of 'support' and 'inclusion' in family policy. *Critical Social Policy*, 25(1), 70-90.
- Ginesta, M. (2014). La intervenció comunitària des dels serveis socials locals: de la pèrdua al desig; del desig a la pèrdua. *Revista de Treball Social*, 203, 50-62.
- Ginesta, M. (Coord.), Civit, M., Rivera, J., y Rodríguez, A. (2017). *Els Serveis Socials Bàsics (SSB) a la província de Barcelona: Situació actual i propostes de millora. Una mirada des del Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- Goffman, E. (1974). *Les rites d'interaction*. Editions Minuit.
- Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de Asistente Social*. Humanitas.
- Handler, J., y Hasenfeld, Y. (2008). Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality. *The Journal of Sociology and Social Welfare*, 35(3), 220-238.
- Hasenfeld, Y. (1999). Social services and welfare-to-work: prospects for the social work profession. *Administration in Social Work*, 23(3), 185-199.

- Hempel, C. G. (1996). *La explicación científica. Estudios sobre la filosofía de la ciencia*. Paidós.
- Hill-Dixon, A., Green, H., Davis, H. Boelman, V., y Sánchez, S. (2019). *Getting by in Barcelona. A portrait of life before basic income*. The Young Foundation.
- Hochschild, A. (1979). Emotion work, feeling rules, and social structure. *American Journal of Sociology*, 85(3), 551–575.
- Idescat. (2011). Institut d'Estadística de Catalunya. <https://www.idescat.cat/>
- INE. (2008). Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es>
- INE. (2008). Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es>
- Ivàlua. (2016). *Avaluació del Fons d'Ajuts d'Emergència Social per a Infants Menors de 16 anys. Informe definitiu*. Ivàlua.
- Jewell, C. (2007). *Agents of the Welfare State. How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany and Sweden*. Palgrave Macmillan.
- Jones, C. (2000). Poverty. En M. Davies (Ed.), *The Black Companion to Social Work* (pp. 55-77). Blackwell.
- Klammer, U., Leiber, S., y Leitner, S. (Eds.). (2019). *Social Work and the Making of Social Policy*. Policy Press.
- Korpi, W. (1994). *Class, gender and power in the development of social citizenship*. Artículo presentado en el World Congress of Sociology, Bielefeld, Alemania.
- Langan, M. (Ed.). (1998). *Welfare: needs, rights and risks*. The Open University.
- Laparra, M., y Pérez, B. (2008). *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Fundación Foessa.
- Laparra, M., y Pérez, B. (2012). *Crisis y Fractura social en Europa, Causas y efectos en España*. Colección Estudios Sociales de La Caixa.

- ALTER. Grupo de investigación. (2014). *Los perfiles de la discriminación en España: Análisis de la encuesta CIS-3.000*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales Igualdad.
- Lasheras, R., Jabat, E., d'Oliveira-Martins, M., y Sánchez, I. (2017). Efectos desintegradores de las políticas de integración: la Renta de Inclusión Social en Navarra. *Cuadernos De Trabajo Social*, 30(2), 315-327.
- Lavee, E. (2017). Low-Income Women's Encounters with Social Services: Negotiation over Power, Knowledge and Respectability. *The British Journal of Social Work*, 47(5), 1554-1571.
- Leisering, L., y Leibfried, S. (1999). *Time and poverty in Western welfare states. United Germany in perspective*. Cambridge University Press.
- Leung, T. (2011). Client Participation in Managing Social Work Service—An Unfinished Quest. *Social Work*, 56(1), 43-52.
- Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción. BOE núm. 198 § 18489 (1997).
- Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. BOE núm. 201 § 15051 (2006).
- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales. BOE núm. 266 § 19189 (2007).
- Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. BOE núm. 131 § 9294 (2008).
- Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. BOE núm. 156 § 10213 (2010).
- Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. BOE núm. 216 § 9725 (2015).
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. BOE núm. 15 § 522 (2017).

- Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. BOE núm. 196 § 9799 (2017).
- Ley Orgánica 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. BOE núm. 299 § 21990 (2006).
- Lima, I. (2016). Definició Global del Treball social a Melbourne (2014). *Revista de Treball Social*, 207, 143-151.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.
- Llobet, M. (2010). Els Plans Locals d'Inclusió Social com a oportunitat per analitzar les pràctiques. En A. Camprubí y A. Caramé (Coords), *Politiques d'Inclusió social* (pp. 281-290). Generalitat de Catalunya.
- Manzano, M., Pagès, E., y Solé, M. (2019). La DS-DIBA: Experiencia de la elaboración de una herramienta de valoración social y segmentación para los servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(1), 177-189.
- Marí-Klose, M. (2016). Solidaridad intergeneracional en época de crisis: ¿mito o realidad?. *Panorama social*, 22, 61-78.
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M. (2015). Políticas de protección social contra la pobreza infantil mediante transferencias monetarias. *Indice: revista de estadística y sociedad*, 63, 38-40.
- Martinelli, F., Moulaert, F., y Novy, A. (2012). *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*. Routledge.
- Martinelli F., y Novy A. (2013). Urban and regional trajectories between path-dependency and path-shaping. Structures, institutions, discourses and agency in contemporary capitalism. En F. Martinelli, F. Moulaert, A. Novy, *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism* (pp. 284-315). Routledge.



- Martínez, L. (2014). *Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar*. Foessa.
- Martínez, L., y Pérez, B. (2015). La austeridad intensifica la exclusión social e incrementa la desigualdad. *Revista Española del Tercer Sector*, 31, 65-88.
- Martínez-López, J., y Sánchez, M. Á. (2019). Nuevas respuestas a la pobreza y exclusión social desde el trabajo social. *Cuadernos De Trabajo Social*, 32(2), 301-327.
- Marx, C. (1976). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. Siglo XXI.
- Masclat, O. (2003). *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*. La Dispute.
- Mata, E., y Rubiol, G. (1992). El treball social feminista. *Revista de Treball Social*, 125, 84-106.
- Mattsson, T. (2014). Intersectionality as a useful tool: anti-oppressive social work and critical reflection. *Affilia*, 29, 8-17.
- Matulic, M. V., De Vicente, I., Boixadós, A., y Caïs, J. (2019). Las mujeres sin hogar: realidades ocultas de la exclusión social. *Trabajo social Global – Global Social Work*, 9(16), 49-68.
- Mayock, P., Sheridan, S., y Parker, S. (2015). *Women, homelessness and service provision*. Simon Communities.
- Meier, K., y Hill, G. (2005). Bureaucracy in the twenty-first century. En E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., L. E. Lynn y C. Pollitt (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*. (pp. 51-76). Oxford University Press.
- Meil, G. (2011). *Individualización y solidaridad familiar*. Obra social La Caixa.
- Merton, R. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Free Press.
- Mingione, E. (2005). Urban social change: a socio-historical framework of analysis. En Y. Kazepov (Dir.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion* (pp.67-89). Blackwell.

- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia. (2013). *El Sistema Público de Servicios Sociales: Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2012*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Recuperado 16 abril 2021, de [https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe\\_2012.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_2012.pdf)
- Miranda, X. (2019). *Treball social en salut mental. Una anàlisi de la disciplina i la identitat professional a Catalunya*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- Mohr J., y Duquenne, V. (1997). The duality of culture and practice: Poverty relief in New York City, 1888-1917. *Theory and society*, 26(2), 305-356.
- Moreno, F. J., y Bruquetas, M. (2011). *Immigració i Estat del benestar a Espanya*. Obra Social La Caixa.
- Moreno Mínguez, A. (2007). *Familia y empleo de la mujer en los Estados del bienestar del sur de Europa: Incidencia de las políticas familiares y laborales*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morgan, D. L. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152.
- Morgen, S., Acker, J., y Weight, J. (2010). *Stretched Thin: Poor Families, Welfare Work, and Welfare Reform*. Cornell University Press.
- Morgen, S., y Maskovsky, J. (2003). The anthropology of welfare "reform": New perspectives on U.S. urban poverty in the post-welfare era. *Annual Review of Anthropology*, 32, 315-338.
- Moriana, G. (2015). Barreras para escapar de la violencia de género: la mirada de las profesionales. *Cuadernos De Trabajo Social*, 28(1), 93-102.
- Moriana, G. (2016). Desde la integración a la exclusión social: tres historias de vida de mujeres institucionalizadas. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 5(2), 3-27.
- Morin, E. (2003). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa Editorial.

- Morlicchio, E. (2016). L'orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri: forme diverse di evitamento? *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 15(44), 139-145.
- Moualhi, D. (2000). Mujeres musulmanas: estereotipos occidentales versus realidad social. *Papers: Revista de Sociologia*, 60, 291-304.
- Musterd, S., y Osterdorf, W. (2005). Social exclusion, segregation and neighbourhood effects. En Y. Kazepov, *Cities of Europe: changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion* (pp. 170-189). Blackwell.
- Navarro, F. (2012). *Responsabilidad social corporativa: teoría y práctica*. Esic.
- Nuño, L. (2010). *El mito del varón sustentador. Orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo*. Icaria.
- OECD (2011). *Doing Better for Families*. OECD Publishing.
- OECD (2015). *Integrating social services for vulnerable groups, bridging sectors for better service delivery*. OECD Publications.
- OECD. (2016). *New OECD Inequality Update 2016: Income inequality remains high in the face of weak recovery*. OECD Publications.
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare state. *Annual Review of Sociology*, 22, 51-78.
- Otto, H. U., y Lorenz, W. (1988). Editorial: The new journal for the social professions in Europe. *European Journal of Social Work*, 1(1), 1-4.
- Paugam, S. (2002). *La disqualification sociale*. PUF.
- Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Le lien social.
- Pelegrí, X. (2010). *El sistema català de serveis socials (1977-2007)*. *Cultura i política*. Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Pelegrí, X. (2015). Repensant la política de serveis socials per a un canvi d'època. *Pedagogia i Treball Social*, 4(1), 51-73.

- Pelegrí, X. (2018). Repensando el poder de los profesionales del trabajo social. *Revista de Treball Social*, 212, 31-46.
- Pirla, A., y Julià, R. (Coord.). (2019). *La intervenció social amb famílies en situació de cronicitat en els Serveis bàsics d'atenció social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Powell, W. W., y Colyvas, J. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. En R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence y R. E. Meyer (Eds.) *Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 276-298). Sage Publishers.
- Quilgars, D., y Pleace, N. (2010). *Meeting the needs of households at risk of domestic violence in England*. Department of Communities and Local Government.
- 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.
- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. BOE núm. 154 § 5493 (2020).
- Riberas, G., y Rosa, G. (Coord.). (2015). *Inteligencia profesional: ética, emociones y técnica en la acción socioeducativa*. Claret.
- Ridge, T. (2010). *Living with poverty. A review of the literature on children's and families' experiences of poverty*. Department for Work and Pensions.
- Rimbau, C. (2014). Gestió social en temps de crisi. L'impacte en el treball social. *Revista de Treball Social*, 202, 9-34.
- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton, C. y Ormston, R. (Ed.). (2014). *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers*. National Centre for Social Research.

- Robinson, W. S. (2006). The logical structure of analytic induction. En D. De Vaus (Coord). *Research Design* (Vol. I). Sage.
- Rodríguez, G. (2011). *Servicios sociales y cohesión social*. Consejo Económico y Social.
- Rodríguez, L. M., y Mancinas, S. (2017). Imaginarios de la familia en trabajadores sociales de los servicios sociales comunitarios básicos gallegos de la provincia de Ourense. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 6(2), 80-109.
- Sánchez, S. (2019). Social capital and poverty in a Southern-European urban context. *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 1, 89-104.
- Sánchez, S. (2020a). Dinámicas organizativas constrictivas en los servicios sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 259-270.
- Sánchez, S. (2020b). Early Childhood Education and Social Inclusion: Opportunities and Challenges at the local level. *Social Sciences and Education Research Review*, 7(2), 27-47.
- Sánchez, S., y Gimeno, N. (Coord.). (2011a). *Diagnosi social participativa de la ciutat de Tarragona*. Ajuntament de Tarragona.
- Sánchez, S., y Gimeno, N. (Coord.). (2011b). *La Renda Mínima d'Inserció al Municipi de Tarragona. Anàlisi i Proposta d'intervenció*. Ajuntament de Tarragona.
- Sandfort, J. R. (1999). The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines. *Social Service Review*, 73(3), 314-339.
- Saraceno, C. (2002). *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. The Policy Press.
- Sarasa, S. (1993). *El Servicio de lo Social*. Instituto Nacional de Servicios Sociales.

- Sarasa, S. (2014). Estratificació i classes socials. En Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, *Informe General. Enquesta de Condicions de Vida i Habits de la Població de Catalunya, 2011* (pp. 128-199). IERMB.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Sen, A. (2010). *The Idea of Justice*. Penguin.
- Sendhil, M., Shafir, E., y Bertrand, M. (2004). A Behavioral Economics View of Poverty. *The American Economic Review*, 94(2), 419-423.
- Serrano, A., y Magnusson, L. (Ed.). (2007). *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Peter Lang.
- Serre, D. (2009). *Les coulisses de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*. Raisons d'agir.
- Shildrick, T., y MacDonald, R. (2013). Poverty talk: how people experiencing poverty deny their poverty and why they blame 'the poor'. *The Sociological Review*, 61(2), 285-303.
- Shildrick, T., MacDonald, R., Furlong, A., Roden, J., y Crow, R. (2012). *Are 'cultures of worklessness' passed down the generations?* Joseph Rowntree Foundation.
- Social Protection Committee (2015). *Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe*. Publications Office of the European Union.
- Spicker, P. (1992). Equality versus solidarity. *Government and Opposition*, 27(1), 66-77.
- Strauss A., y Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications.
- Strier, R., y Binyamin, S. (2010). Developing anti-oppressive services for the poor: A theoretical and organisational rationale. *British Journal of Social Work*, 40(6), 1908-1926.

- Subirats, J., y Vallespín, F. (2015). *España/Reset. Herramientas para un cambio de sistema*. Ariel.
- Sznajder-Murray, B., y Slesnick, N. (2011). Don't Leave Me Hanging: Homeless Mothers' Perceptions of Service Providers. *Journal of Social Service Research* 37(5), 457-468.
- Tabin, J. P., y Perriad, A. (2016). Active social policies revisited by social workers. *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 441-454.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.
- Thoren, K. (2008). *'Activation Policy in Action': A Street-level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. (Tesis doctoral). Vaxjo University Press.
- Thornton, P. H., y Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, y R. Suddaby (Ed.), *Handbook of Organizational Institutionalism* (pp.99-129). Sage.
- Tönnies, F. (1984) *Comunitat i associació*. Edicions 62.
- Torres, J. (2015, noviembre 2). El 'negocio' de los pisos ocupados: cobijo de necesitados y filón para las mafias. *La Vanguardia*. Recuperado 14 mayo 2021, de <https://www.lavanguardia.com/local/barcelones-nord/20151102/54438455414/pisos-ocupados-mafias-badalona.html>
- Unicef. (2007). *Programme Policy and Procedure. Programme Operations. Revised*. Unicef.
- Unicef y TBSI. (2006). *Behind Closed Doors: The Impact of Domestic Violence on Children*. Unicef (Child Protection Section) and The Body Shop International Plc.
- Urh, Š. (2011). Ethnic sensitivity: A challenge for social work. *International Social Work*, 54(4), 471-484.
- Uriz, M. (2006). La auditoría ética en trabajo social: un instrumento para mejorar la calidad de las instituciones sociales. *Acciones e Investigaciones Sociales*, Extra 1, 200.

- Vallespín, I., y Baqueiro, C. S. (2011, agosto 19). Mena asegura que miles de marroquíes defraudan con la RMI. *El País*. Recuperado 16 abril 2021, de [https://elpais.com/diario/2011/08/19/catalunya/1313716040\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/08/19/catalunya/1313716040_850215.html)
- van Berkel, R., Møller, I. H. (Eds.) (2002). *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* Policy Press.
- 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.
- Verde, C. (2016). Un relat sobre la vinculació entre el treball social i els drets socials. *Revista de treball social*, 207, 21-27.
- Vilà, A. (2011). *Tendencias en la nueva legislación de los servicios sociales*. European Anti-Poverty Network.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad* (2 Vols.). Fondo de Cultura Económica.
- Wilks, T. (2012). *Advocacy and social work practice*. Open University.
- Williams, C., y Windebank, J. (2000). Self-help and Mutual Aid in Deprived Urban Neighbourhoods: Some Lessons from Southampton. *Urban Studies*, 37, 127-147.
- Williams, R. (1994). The Sociology of Ethnic Conflicts: Comparative International Perspectives. *Annual Review of Sociology*, 20, 49-79.
- Woodcock-Ross, J. (2011). *Specialist communication skills for social workers: focusing on service users' needs*. Palgrave Macmillan.
- Wright, S. (2012). Welfare-to-work, agency and personal responsibility. *Journal of Social Policy*, 41(2), 309-28.
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods*. Sage.
- Zamanillo, T. (2018). El trabajo social y el neoliberalismo. Aproximaciones a una definición abierta a la complejidad social. *Revista Trabajo Social*, 18, 139-157.





---

# Anexo 1.

## Índice de figuras, gráficos y tablas

---

<b>Figura 1</b>	Modelo analítico de las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos .....	23
<b>Figura 2</b>	Aspectos que forman las prácticas de las trabajadoras sociales en los servicios sociales básicos .....	41
<b>Figura 3</b>	Códigos de las entrevistas individuales en profundidad a las trabajadoras sociales .....	50
<b>Figura 4</b>	Mapa de predominio de los tramos de ingresos por barrios en Tarragona en el 2008.....	57
<b>Figura 5</b>	Categorías de usuarias de servicios sociales básicos en Tarragona, a partir de procesos de precarización que varían de forma gradual en temporalidad e intensidad.....	84
<b>Figura 6</b>	Procesos interrelacionados de readaptación social de la “nueva pobreza” desde los servicios sociales básicos.....	92

<b>Gráfico 1</b>	Relación entre los ingresos mensuales y el gasto en vivienda de los beneficiarios de ayudas de urgencia de los servicios sociales básicos de Tarragona en 2011.....	72
<b>Tabla 1</b>	Tipos ideales de lógicas institucionales (potencialmente) influyentes en los servicios sociales básicos en España.....	27
<b>Tabla 2</b>	Cuadro básico de investigación. Categorías, dimensiones, preguntas descriptivas y preguntas analíticas.....	42
<b>Tabla 3</b>	Profesionales colaboradoras directas de la investigación.....	48
<b>Tabla 4</b>	Condiciones organizativas y ejes de intervención de las prácticas de las trabajadoras sociales en servicios sociales básicos.....	53
<b>Tabla 5</b>	Trabajadoras sociales en unidades funcionales, por centros de servicios sociales de Tarragona el año 2013.....	67
<b>Tabla 6</b>	Cobertura de trabajadoras sociales y de recursos, y número de tramitaciones por profesional, según el centro de servicios sociales en Tarragona en 2013.....	74
<b>Tabla 7</b>	La renta mínima de inserción en Tarragona, Cataluña y España. Expedientes y beneficiaries en 2012.....	79



COL·LEGI OFICIAL  
DE TREBALL SOCIAL  
DE CATALUNYA

[www.tscat.cat](http://www.tscat.cat)

Con el apoyo de:



Generalitat de Catalunya  
**Departament  
de Drets Socials**



**Diputació  
Barcelona**



Ajuntament de L'Hospitalet

