

Servicios Sociales: variaciones relacionales para las políticas de contención de los problemas sociales

Social Services: variations for containment policies of social problems

Daniel Parajuá Navarrete (1)

(1) Comunidad de Madrid

Resumen: En este artículo se describen y analizan un conjunto de modalidades de relación que los profesionales de los Centros de Servicios Sociales pueden sostener con sus usuarios. A lo largo del texto se describen las principales características de ese contexto específico, sus condicionantes básicos, los referentes socio-históricos más inmediatos y las propuestas de cambio en las relaciones profesionales. El objetivo de este trabajo se centra en la descripción de esas variaciones relacionales para, a continuación, inscribirlas en la política social en curso. Una política que ha derivado sus esfuerzos en la contención de los problemas sociales y que, para ser efectiva, necesita de la complicidad de los agentes profesionales en los niveles más inmediatos de relación con los usuarios de los Servicios Sociales.

Palabras clave: Trabajo Social, Servicios Sociales, Política Social, Relación Profesional, Institución.

Abstract: This article describes and analyses a set of relationship modalities which involve workers in Social Service institutions and their clients. The text describes the main characteristics of this specific scenario, its basic conditions, social and historical references, and proposals for change in professional relationships. The article focuses on the description of these modalities and sets them in a current social context and policy. Nowadays, policy varies its goals towards the containment of social problems and needs involvement from professional agents in immediate levels of relationships with users.

Key Words: Social Work, Social Services, Social Policy, Professional relationship, Institution.

Recibido: 20/11/2014 Revisado: 11/12/2014 Aceptado 28/11/2014 Publicado 31/01/2015

Referencia normalizada: Parajuá, D. (2015). Servicios Sociales: Variaciones relacionales para las políticas de contención de los problemas sociales. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 3, 107-130. doi.10.15257/ehquidad.2015.0005.

Correspondencia: Daniel Parajuá Navarrete. Trabajador Social y Antropólogo Social. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Antropología Social. Profesor de Ciencias Sociales en Enseñanza Secundaria (Comunidad de Madrid). Email: dparajua@gmail.com.

Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal N° 3 / January 2015 e- ISSN 2386-4915

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones locales de servicios sociales constituyen un elemento clave en la red de atención social y, dado su carácter generalista y básico, se constituyen en el espacio inmediato de acceso y garantía de derechos sociales y ciudadanos en barrios y municipios. En ellas, los profesionales diversos de la intervención social establecen un contacto directo con los usuarios de dichos servicios y vehiculan el conjunto de servicios de información y orientación, así como las diversas modalidades de ayudas y prestaciones sociales.

Precisamente, ese espacio de atención y trabajo directo con los usuarios se presenta como lugar privilegiado para el análisis de los términos de la relación entre profesional y ciudadano-usuario; una cuestión que en disciplinas muy centradas en la relación -como es el caso del Trabajo Social- juega un papel para el desarrollo de su actividad, consecución de objetivos de atención e integración social. Esta relación es considerada un elemento clave de estudio y análisis de los procesos de la intervención social y, desde diversas perspectivas viene siendo tratada en la bibliografía de las distintas disciplinas de la intervención social (AA.VV, 2003; Fernández y Alemán, 2003; Fernández, 2005; Miranda, 2004), tanto en España, como en otros países del entorno europeo y norteamericano (Adams et al., 1998; Bacqué, 2005; Lymbery, Butler, 2004; Schwartz et al., 2007; Tham, 2007)

El presente trabajo de análisis requiere, ya desde un inicio, el distanciamiento respecto a las definiciones que producen las instituciones mismas sobre sí mismas, sus actividades y sus profesionales. Una perspectiva, por lo demás, extensiva al interior de las disciplinas de la intervención social, que sostienen que estas agencias despliegan dispositivos de trabajo, de vinculación (Puig, 2008) y de atención social en relación directa (en *respuesta a*) a las problemáticas sociales desplegadas ante sus mostradores, despachos y agentes profesionales. Así, la institución, que pretende trabajar con procedimientos pautados de acción, se inscribe en la ilusión de los protocolos, que, por otro lado, siempre es cuestionada por las prácticas

discrecionales “a pié de calle” (Lipsky, 1980), pero que también puede ser puesta en evidencia de manera analítica a partir de una mirada crítica que tenga en cuenta la diversidad de modalidades de acción y de relación con los sujetos que se producen en estas instituciones.

En definitiva, el abordaje crítico de las diversas modalidades de intervención social exige una mirada distinta, que provoque rupturas con las evidencias que la propia disciplina del trabajo social muestra sobre sí misma y, a la vez, hace necesaria su ubicación en el marco institucional y político en que se produce.

2. LOS SERVICIOS SOCIALES: ESPACIOS, DINÁMICA Y TIEMPOS DE TRABAJO

En los centros locales de Servicios Sociales, los tiempos y espacios de atención a los usuarios, que van de los despachos a las reuniones de casos y el uso de los diferentes materiales para la intervención social, componen el contexto en el que se despliegan y afirman una serie de componentes básicos que terminan por organizar las tareas y las perspectivas de sus profesionales (trabajadores sociales, pero también los distintos profesionales de la intervención social como educadores sociales y, de manera más indirecta, los profesionales administrativos). De forma breve, es necesario enumerar algunos elementos clave en este proceso de trabajo para el desarrollo posterior del análisis de las modalidades de relación.

De una parte, el trabajo de intervención social, de tipo e intensidad variable, implica un proceso de acotación individualizada sobre los usuarios y sus problemas (fichas, informes, historias sociales), tarea que se acomete desde el inicio de los encuentros y a lo largo de todo el proceso por medio de diversas estrategias que van desde la forma de registrar las demandas y los datos básicos de los usuarios, hasta el tipo de narrativas acerca de sus vidas que ocupan un lugar central en el uso efectivo de la información para la intervención social (trabajo de casos, reuniones de equipos).

Junto a ello, o más bien *al interior* de este proceso, se incluye una reelaboración de datos de las vidas de los usuarios que se conforman siguiendo un esquema principalmente lineal y cronológico, acorde, precisamente con los requisitos propios de las ayudas y prestaciones disponibles en la institución misma. Los datos mismos de los usuarios deben ser agrupados y reorganizados para incluirlos y ajustarlos a las distintas modalidades de ayudas sociales.

Este proceso de trabajo implica una variedad de posicionamientos de los profesionales respecto a los usuarios y que, básicamente, se mueven en dos direcciones aparentemente contradictorias: por una parte es necesario establecer complicidades con los usuarios; por otra, esas complicidades deben ser controladas mediante un trabajo permanente de distanciamiento (Velasco et al., 2006). Se trata, en este último caso, del establecimiento de distancias respecto a *“la gente”*, para resituarla en el procesamiento institucional que, desde el inicio, despliega estrategias de fragmentación y reagrupación de datos, así como un permanente ejercicio de re-denominación tanto de las categorías de usuarios, como del carácter de las problemáticas que portan y las áreas de sus vidas que se consideran significativas para la intervención social.

En todo este proceso, para los profesionales de la intervención social trabajar con bloques de datos y activarlos en las acciones de la institución (como en las reuniones de casos, de seguimientos, en la elaboración de informes y en las derivaciones) implica nuevas modalidades de posicionamiento respecto a *“la gente”*, que incluyen distintos grados de distanciamiento y objetivación.

La necesidad institucional de esta doble vinculación de cercanía y distancia produce un trabajo específico de tratamiento de los usuarios que va desde sus demandas iniciales hasta la esquematización y descripción técnica de sus vidas y sus problemas. Un proceso que, como tratamos de mostrar, se desarrolla desde diversas modalidades de relación que confirman el carácter

híbrido de la institución (Laforgue, 2009). Lejos de constituirse en un esquema cerrado y unidireccional de relación entre profesionales y usuarios, se despliega mediante distintas modalidades de relación, en el contexto de una institución que no es ni monolítica ni uniforme. En todo caso, nada de lo que produce la institución, y se produce en su seno, es ajeno al contexto socio-político en que se inscribe y, por tanto, a la descripción de las diversas modalidades de relación que se producen al interior de la institución, le debe seguir una reflexión sobre las principales líneas que atraviesan las políticas sociales en curso.

3. VARIACIÓN RELACIONAL EN LA INSTITUCIÓN

En una jornada de un día cualquiera de trabajo, en un centro de Servicios Sociales, un educador social intenta persuadir a una familia de la necesidad de llevar todos los días a los niños al colegio. En su despacho, una trabajadora social atiende, como casi todas las semanas, a un usuario en el que parecen haberse “cronificado” algunos problemas. A la vez, cada poco tiempo hay que enviar unas cartas advirtiendo del incumplimiento de los compromisos adquiridos para acceder a una ayuda social. Igualmente, en una reunión de trabajo, el equipo decide activar los protocolos de protección de menores, ante la desidia mostrada por los progenitores. En todos los casos, diversas personas, portando sus historias, angustias o demandas, han ingresado en el circuito de atención social en algún momento, accediendo a un encuentro cara a cara con los profesionales de la intervención social, que se completará posteriormente con un conjunto de operativos documentales.

Estos ejemplos sirven para ilustrar diversas formas de estar y relacionarse con los usuarios. Precisamente, el desarrollo efectivo de la intervención social institucional necesita de esta variación, limitada eso sí, de posicionamientos: la perspectiva de los profesionales de la intervención social se despliega en diversas modalidades que tienen, como elemento común, la construcción de un tipo de sujeto *intervenible* y adecuado a los procesos determinados por la red institucional de ayuda social. Un proceso de trabajo que, por otro lado, ya no sólo va a basarse en los encuentros

directos con esos usuarios, sino en un conjunto de operativos institucionales que ya no exigen su presencia física (trabajo de indagación documental, reuniones de técnicos, toma de decisiones en equipos y programas institucionales).

El marco institucional admite el establecimiento de relaciones entre profesional y usuario protagonizados por una cierta posibilidad de horizontalidad (una cuestión a menudo exagerada desde las disciplinas de la intervención social que tratan de persuadir de su propuesta de trabajo alejado de la imposición y las distancias sociales). Así esta horizontalidad, con todos los gestos y ademanes que la acompañan, es mayor en las primeras fases de acercamiento y mucho menor una vez que los *casos* quedan insertados en los procedimientos de intervención social institucional. Esta línea se puede rastrear desde los primeros encuentros cara a cara con los usuarios hasta el trabajo específico que se desarrolla en las diferentes reuniones de casos o coordinaciones entre trabajadoras sociales.

Por otro lado, los propios trabajadores sociales, educadores y otras figuras profesionales se muestran ambiguos respecto a las capacidades de acción que atribuyen a los usuarios con los que trabajan, una cuestión que oscila entre la consideración de que éstos pueden hacer cosas por sí mismos aceptando la propuesta de acción de la institución (es decir, entran en *su juego*) y su caracterización como *incapaces* –por múltiples razones- para seguir las tareas propuestas por la institución. Hay que señalar que ambos polos pueden activarse a lo largo de todo del proceso de intervención social.

La variabilidad en estas dos cuestiones nos permite esbozar un esquema que incluye algunas modalidades básicas de relación que se despliegan en la institución y que se concreta, para estos profesionales, en diversas formas de encarar su trabajo cotidiano, dependiendo de la fase de la intervención social en la que sitúen a los usuarios (inicial, avanzada, reiterada) y, a la vez, la posición y respuestas de éstos respecto a las exigencias de la propia

institución. A continuación se añaden de manera esquemática, cuales pueden ser esas variaciones relacionales.

1. La intervención social modélica

Cuando coinciden el máximo grado de horizontalidad posible y la consideración, por parte de los profesionales, de que los usuarios pueden hacer cosas -son *capaces*-, se despliega un tipo de trabajo que pretende situar a los profesionales junto a los usuarios (Laforgue, 2009; Cruces et al. 2003; Velasco et al. 2006). Este es el marco en el que se desenvuelven los primeros contactos con la gente que acude a los despachos, así como la propuesta básica en las fases iniciales de la intervención social. Esta perspectiva, por otro lado, está muy sobredimensionada en las retóricas profesionales del Trabajo Social, que ponen el énfasis en la autonomía de los usuarios y su capacidad de agencia y protagonismo. De otra parte, es una disposición que parte de un presupuesto incuestionado desde la lógica de la red de servicios sociales y que sostiene que éstos dan respuesta a necesidades, son coherentes con problemáticas existentes. En este sentido, este modelo de relación resulta muy efectivo en la legitimación de la intervención social institucional, toda vez que despliega una versión *sui generis* de lo que es la participación/implicación de los sujetos intervenidos.

Además, este trabajo al lado de los usuarios se sitúan en la base de las diversas estrategias de *repersonalización* (Cruces et al. 2003; Velasco et al. 2006) que se despliegan en distintas fases y momentos de la construcción de los *casos*, especialmente cuando se trata de establecer cercanía y confianza para construir el vínculo entre trabajadoras sociales y usuarios, o en los distintos momentos de obtención de *evidencias sociales* de primera mano, especialmente por parte de las trabajadoras sociales de zona. En este sentido, se plantea como uno de los marcos más evidentes de *utilidad* de la institución y de la intervención social, dado que plantea historias de trabajo-participación del usuario y solución (parcial) de las problemáticas. Es, por otra parte, el marco de relación en el cual los usuarios aparecen con mayor capacidad de reinterpretar y exigir las promesas de la institución, una

cuestión que más tarde debe ser circunstancial y limitada si se quiere implementar la ayuda social. Es decir: para el posterior desarrollo de la intervención social institucional se hace necesario, o bien administrar, o bien suspender esta modalidad de relación a medida que se desarrolla el trabajo con *casos sociales*.

2. La intervención entre la desidia y la hostilidad

Cuando se mantiene la perspectiva simétrica en las relaciones, pero las trabajadoras sociales comprueban que los usuarios *no van a hacer nada*, se desarrolla un tipo de trabajo centrado en un distanciamiento respecto al usuario, del que ahora se espera poca o nula complicidad, o directamente una actitud hostil. Aquí toman la escena situaciones –y sorpresas- que les aparecen a los profesionales de la intervención social, en el curso de su tarea de *“estar con la gente”*. En concreto, hay que mencionar las situaciones en las que la propuesta por parte de las trabajadoras sociales no es acogida como se espera, bien por manifiesta hostilidad o rechazo, bien por el posicionamiento estratégico de los usuarios respecto a la institución, de la que esperan obtener algo, y no precisamente una buena relación con el trabajador social.

Desde esta perspectiva, las actitudes discrepantes y las resistencias de los usuarios se reintegran en los diagnósticos sobre sus vidas problemáticas, objetivando así el rechazo como parte del objeto de intervención, aunque con importantes cambios en las estrategias de acercamiento. Este tipo de relación se puede activar en una fase temprana del proceso de intervención social, generando un tipo de acciones más bien repetitivas, apegadas a requisitos documentales, actos de presencia o comprobación de datos, con *casos* de los que no se espera mucho o con los que se ha renunciado a contar con la *“participación”* del usuario. Es interesante señalar cómo, cuando se activa esta modalidad de relación, se hace necesario desarrollar un desplazamiento de la justificación de la intervención social en términos de las obligaciones/misión de la institución; así, cobra sentido el referente de *estar en la institución* para los trabajadores sociales dado que será el eje sobre el

cual hacer descansar un tipo de trabajo en el cual ya no se puede contar claramente con la complicidad de los usuarios. Los profesionales harán oscilar el sentido de su relación con los usuarios desde la vocación de “*estar con la gente*” hasta el reconocimiento de la inevitabilidad de mediación institucional. Aquí, la institución y la intervención son *útiles* y organizan el trabajo incluso *a pesar de* los usuarios, pero también es el marco de trabajo en el que aparecen las decepciones en torno a la cronicidad de los usuarios, la reiteración de la demanda, los círculos viciosos de la marginación o las tentativas de engaño. Ante ello, uno de los recursos para los trabajadores sociales consiste, precisamente, en centrarse en cumplimentar los operativos documentales, rellenar formularios y realizar los pasos establecidos en los protocolos, aún cuando hace ya tiempo que ha decaído toda convicción acerca de las posibilidades de *mejora* del usuario. Ahora los términos de la relación están protagonizados por un tipo de conocimiento acerca del usuario que se vuelca en afinar en el diagnóstico de su problemática.

Por lo demás, trabajar con esta distancia respecto al usuario exige una reinterpretación permanente del comportamiento de éste, que incluye, la integración en los diagnósticos técnicos de las manifestaciones de hostilidad y hasta de las transgresiones respecto a lo que plantea la institución, bien porque se trata de comportamientos fuera de los cauces establecidos, bien porque, en ocasiones, son abiertamente violentos.

3. El trabajo de casos y la prioridad de los protocolos

Una vez que se ha puesto en marcha el proceso de trabajo institucional, es necesario desplazar los términos de la relación “*con la gente*”, que ahora ya van a parecer descritos en diagnósticos, renombrados y reorganizados según la lógica experta de la ayuda social. Se despliega entonces una progresiva reducción de la horizontalidad inicial a la que hacíamos referencia, acompañada ahora con un cierto margen de confianza respecto a las capacidades de los usuarios para hacer cosas por sus vidas siguiendo las pautas y sugerencias de la institución. Este estilo de trabajo subraya el

carácter técnico de las disciplinas de la intervención social, la centralidad de los protocolos y operativos que inventa y trata de desplegar sobre los usuarios.

Se trata de la modalidad más ajustada al trabajo de casos, para la que la institución dispone de dispositivos y procedimientos muy nítidos: desde los formularios de recogida de datos, hasta las reuniones de profesionales, pasando por las modalidades narrativas de la institución (informes sociales, exposición de problemas). Se organizan así la intervención social en base a pasos que debe seguir el usuario –del que se sigue esperando capacidad para *hacer cosas*- y que es periódicamente controlado y supervisado por los profesionales. Desde luego, esta es una modalidad de relación escasamente disonante con los marcos de los trabajadores sociales, exceptuando el caso de aquellos que hacen descansar de manera principal sobre sus planteamientos la necesidad de establecer la mayor de las simetrías posibles. Para buena parte de los profesionales de la intervención social, esta modalidad de trabajo permite desplegar los protocolos del sistema experto, así como los procedimientos institucionales establecidos, a la vez que se sigue contando –en una interpretación particular- con la “*participación*” de los usuarios. Y no todo es negativo: este es el marco de relación en el que aparecen los “*casos bonitos*”, así como los recuerdos de intervenciones sociales exitosas.

Además, desde esta perspectiva es como los trabajadores sociales fijan los objetivos de la intervención en el contexto más inmediato del usuario. Una vez transformado en *caso*, éste se convierte en la medida principal de valoración, tanto de sus dificultades, como de los avances o retrocesos respecto a las problemáticas planteadas, dando así un paso adelante cualitativo en el proceso de ruptura de todo análisis social de esos problemas: buena parte de la operación de *desocialización* (proceso técnico de distanciamiento y separación de las personas y sus problemas respecto al contexto social en que se producen), tiene lugar en este marco de trabajo en el que los bloques de datos en fichas, los esquemas de informes e historias sociales, y la

acotación individualizada de los problemas entran en juego de forma más evidente.

4. Intervenciones rutinarias, escasas expectativas

La intervención social con personas vulnerables está plagada de historias de personas destruidas, apagadas, viviendo situaciones de extrema necesidad o de gran desamparo que justifican la activación de servicios y recursos. En este marco es frecuente encontrar *casos* en los que los usuarios, dada “*su situación*”, parecen incapaces de hacer nada. Con ello, la institución se muestra firme y clara en su respuesta y despliega el tipo de intervención social que considera pertinente. En definitiva, también el proceso de intervención social institucional se puede desarrollar bajo una mínima consideración de la autonomía de los usuarios, así como un alto grado de diferenciación jerárquica respecto a ellos. Se trata, entonces, de un tipo de trabajo centrado en la elaboración documental y narrativa de los problemas de los usuarios y sus circunstancias vitales. Una tarea que desarrolla de manera más amplia la perspectiva desocializada que trabaja sobre esquemas y narraciones estereotipadas. Se trata del escenario de trabajo donde se despliegan de manera más clara las políticas de piedad (Fassin, 2005) que implican una descripción cosificada de los usuarios, ahora grupos de *desfavorecidos* portadores de desgracias que llegan a impedirles toda capacidad de agencia.

De esta forma, el sufrimiento, las carencias y los problemas descritos en las reuniones de casos o en los informes sociales son el material básico de la intervención social, donde recae todo el peso de la institución, con su lógica experta que decide qué debe trabajarse y cómo. En esta modalidad de relación, los trabajadores sociales ni siquiera necesitan la complicidad de los usuarios -ahora inscritos en un tipo de trabajo y toma de decisiones que no les implica ni convoca- que quedan progresivamente estereotipados y asociados a narraciones de miseria, a genealogías circulares de marginación y a un historial fragmentado de problemas y de recorridos por los servicios de ayuda social. Es el marco desde el cual es más fácil trabajar con esos

sujetos a la deriva de los que se saben cosas por medio de una hiperfragmentación de los datos problemáticos, que se activan o silencian en función del tipo de ayudas sociales, programas y dispositivos disponibles.

En últimas instancia, podemos decir que esta modalidad de trabajo caracteriza a la red institucional de servicios sociales, incluyendo aquí a las diversas agencias privadas locales –empresas, fundaciones, asociaciones– que conforman ese circuito de atención. Las retóricas de la *participación* quedan reducidas al mínimo dada la evidencia de la incapacidad de los usuarios para hacerse cargo de sus cosas y funcionar autónomamente en el proceso de intervención social. En este sentido, esta tipología de trabajo es muy antigua: se sitúa en el origen mismo del Trabajo Social moderno y su proyecto –ahora disimulado– de reconducción y disciplinamiento de las clases populares, culpables por delictivas (para lo que se organizan las políticas punitivas y carcelarias) o *masas sufrientes* que deben ser atendidas. Cabe, por último, destacar la enorme plasticidad que ofrece este marco de trabajo dado que admite desarrollar desde complejos servicios de atención a tipologías de usuarios definidos y acotados por el sistema experto (“*menores que vienen teniendo conductas disruptivas*”), hasta un despacho de reparto de ropa o comida, pasando por los diversos servicios ocasionales, escasos y de corta duración que se activan al calor de la alarma social o los efectos de las noticias en prensa y televisión (*educadores expertos en bandas, mediadores de parques*).

4. CONTEXTOS INSTITUCIONALES. UNA VARIACIÓN NECESARIA...

Todas estas modalidades permiten reconducir de manera práctica las dudas acerca de la coherencia de la intervención social que desarrolla la institución; es probable que, una vez comprobada la imposibilidad de hacer extensiva una relación lo más horizontal posible con el usuario (cabe aquí recordar las decepciones cotidianas respecto a establecer una relación de *confianza* sincera con los usuarios, experimentar el trabajo coherente *en equipo*, o sencillamente disponer de tiempo y tranquilidad para el trabajo de intervención social), el resto de modalidades disponibles que se despliegan

permiten resituar, pautar y establecer una cierta lógica a esa intervención social. Ante los profesionales de la intervención social aparece el temor a estar realizando un trabajo disgregado y puntual -“*poner parches*”-, que es reconducido hacia los marcos de trabajo en los que los usuarios se presentan por medio de bloques de datos y en el contexto de unos itinerarios bien definidos por la propia dinámica institucional (marcos y tiempos de encuentro estereotipados, formatos documentales predefinidos, informes y datos expuestos en las reuniones de *casos*).

Para muchos, el proceso de reducción de la horizontalidad respecto a los usuarios supone una gran decepción respecto a sus expectativas; otras veces el reconocimiento de que los usuarios no entran en el juego propuesto implica un fracaso de la propia intervención social. Pero la dinámica de trabajo de las agencias de ayuda social –como un centro de Servicios Sociales- generan tareas y discursos que normalizan la reconversión de esas posiciones en otras y, de hecho, buena parte de las agencias de la red de servicios sociales se despliega sobre los esquemas de trabajo que terminan por reducir al máximo la horizontalidad y mantienen cierta confianza en la capacidad de acción autónoma de los usuarios para, en definitiva, hacerse cargo de sus vidas. Se trata de instituciones que aceptan un porcentaje limitado de usuarios cronificados y dependientes.

Por otra parte hemos mostrado cómo una institución de Servicios Sociales admite, de manera sincrónica, varias modalidades de vinculación que son coherentes con el tipo de intervención social que produce. De hecho, un mismo *caso* puede ser contemplado desde una perspectiva, por parte de los trabajadores sociales, y pasar a otro esquema de referencia a la hora de implementar una ayuda social específica. De esta manera “*estar con la gente*”, situarse en simetría respecto a los usuarios, no es sino una de las modalidades –eso sí, circunstanciales- de vincularse con ellos y, por tanto de *estar en la institución* activando y desarrollando unos procesos de intervención social específicos.

Sin embargo, los dos ejes principales de este esquema (la relación más o menos jerárquica, confianza en la capacidad de acción del usuario) tienen un importantísimo conjunto de efectos sobre la constitución misma de la institución de ayuda social. En realidad se trata de dos vectores que la configuran en el marco de una política social concreta, que, entre otras cosas, exige esa capacidad de modulación y diversidad de marcos para sus agentes para construir *un tipo* de intervención social. El proceso de trabajo que se desarrolla desde las relaciones cara a cara con los usuarios hasta el trabajo fragmentado con las narrativas de sus derivas se hace posible en un contexto institucional en el que los trabajadores sociales pueden abordar desde distintas perspectivas todo este proceso. Pero es que, además, estos estilos de trabajo son los que permiten, en el nivel local más inmediato, desarrollar toda una reconfiguración de la ayuda social que no es producto de una simple casualidad histórica sino que se inscribe en el marco de una voluntad de gobierno específica, que implica a las poblaciones enteras y, concretamente, a las poblaciones más relegadas del conjunto social.

En todo caso, y para evitar un análisis crítico de corto alcance que se detenga en los defectos de la institución, es necesario inscribir estos dispositivos que se reproducen en el interior de la misma, así como las propia variación relacional que contiene, en el contexto de la política social y técnicas de gobierno de las poblaciones donde esa red institucional adquiere sentido.

5. EN UN CONTEXTO DE RECONFIGURACIÓN DE LA AYUDA SOCIAL

Los Servicios Sociales, como institución pública que garantiza el acceso básico a los derechos sociales de los ciudadanos, se inscribe en los procesos históricos locales de configuración el Estado de Bienestar, que en España adquiere características propias suficientemente destacadas en otros lugares (Rodríguez Cabrero, 2004; Navarro, 2007). En las zonas de la periferia obrera madrileña arroja, por lo demás, una historia de luchas, problemas y movilizaciones que configuraron y, en buena medida inspiraron, la construcción de los servicios básicos de asistencia social para la

ciudadanía, así como la creación de una compleja red de entidades locales privadas, con vocación de trabajar “*con la gente*” y por “*el barrio*”. Sin duda, no era posible encontrar un discurso unificado, ni un planteamiento común a todas estas iniciativas, que ocurrían paralelas con el tímido inicio de la implantación de los servicios básicos de un Estado de Bienestar moderno y de corte europeo.

Así, tanto los centros municipales de Servicios Sociales, como las entidades locales con las que interacciona se construyen e implantan mediante un proceso mutante que incluye algunas de las claves y aspiraciones establecidas a lo largo de las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, pero que incorporan nuevas claves de trabajo a lo largo de los años 90 siguientes.

Una nueva fase de profesionalización de la ayuda social alcanza también a las asociaciones locales, que sofistican sus sistemas de trabajo, formalizan contratos y llevan a cabo acuerdos con las administraciones locales para asumir buena parte de los servicios básicos de la red institucional. Los y las trabajadoras de los Servicios Sociales se inscriben también en un progresivo proceso de tecnificación y compartimentalización de su trabajo, guiado y pautado ahora por protocolos de atención e itinerarios de trabajo que redefinen la intervención social misma. En este contexto los propios referentes de la ayuda social también mutan, no sin suponer serias fricciones para algunos de los agentes, y sin duda no sin contestación por parte de un sector de entidades locales. Pero ya se está produciendo un importante desplazamiento del significado mismo de las instituciones de ayuda social: con la llegada de la primera década del siglo XXI, se reconfiguran las instituciones básicas de ayuda social local, siendo ya los dispositivos de intervención donde es posible desarrollar un trabajo no ya con “*la gente*” sino con *casos* y esquemas estereotipados. Los Servicios Sociales se convierten en instituciones donde es posible establecer esta mutación llegando hasta los microniveles de la relación entre trabajadoras sociales y usuarios, aquellos espacios, donde se hace efectiva en última instancia las políticas de control y tratamiento de los pobres.

En los últimos años de la década de los 90 y en los primeros del nuevo siglo, la extensión de sistemas de subvenciones, convenios y acuerdos con agencias y asociaciones privadas locales permitió el desarrollo de una tupida red de atención social en los barrios, con múltiples iniciativas que pretendían dar respuesta a las problemáticas locales (empleo, atención social a niños y jóvenes, actividades deportivas, apoyo escolar, prevención del consumo de drogas, atención a migrantes, entre otros muchos). Pero, sobre todo, se efectuó el desplazamiento de estos servicios del primer nivel al terreno de la iniciativa privada, que subsistía en función de los fondos y reconocimientos técnicos que se facilitaban desde las administraciones públicas; en muchos casos se trataba de subvenciones concedidas anual o bianualmente, sin garantías de continuidad más allá de ese tiempo. Paralelamente los servicios sociales municipales –el nivel básico de atención- se asientan mediante un doble operativo: por un lado se configuran como la puerta de entrada (también de *contención*) para el trámite de las ayudas y prestaciones básicas: plazas de residencias, Renta Mínima de Inserción, ayuda a domicilio, teleasistencia, que son de titularidad municipal o autonómica. Por otro lado se convierten en el dispositivo central de monitoreo del riesgo y de los peligros que pueden desplegar los grupos sociales más vulnerables: maltrato o desatención a menores, problemas escolares, consumo de drogas, violencia doméstica, abandono de ancianos, entre otros. Y para este segundo operativo se hace necesario disponer de toda una estructura, cada vez más pautada, de procedimientos, protocolos y profesionales disponibles.

En todo caso, y como resultado de este proceso histórico y las operaciones descritas, nos encontramos con un contexto institucional que presenta una característica clave: su *maleabilidad*, esto es: la capacidad de extenderse y generar nuevos servicios junto a la disponibilidad para reducirlos o transformarlos; consiste, por tanto, en una facultad para concebir nuevos dispositivos y protocolos de intervención social, atendiendo a los criterios de alarma y de ensujamiento, que puedan ser modificados, trasladados, reducidos o descartados cuando sea necesario.

Esta capacidad –a veces ciertamente fulminante- de ampliar o eliminar servicios, de recrear nuevas categorías de poblaciones problemáticas y de establecer dispositivos y profesionales de la intervención social, permite implementar en los espacios locales y en los niveles más próximos a los usuarios un tipo de política social preocupada por monitorizar a los pobres, detectar problemas de orden público, o aplacar las alarmas sociales que periódicamente surgen en torno a los grupos sociales relegados. Y las operaciones que se derivan de esta característica central podrán llevarse a cabo en unas instituciones de primer nivel, o nivel *básico* de atención social, en las que se generan una diversidad limitada de modalidades de relación entre profesionales y usuarios que, sobre todo, hacen posible el proceso de transformación de los sujetos en esquemas.

Dilatar y encoger los servicios sociales implica unas prácticas de intervención social que dispongan de varias modalidades de relación y que se adapten a esa maleabilidad; un marco donde la *“gente”* sea reorganizada en *casos* que faciliten su descripción por medio de bloques de problemas. Los esquemas resultantes ofrecen un panorama de carencias circunscrito al ámbito personal y familiar, desconectado ya de todo análisis macro-estructural o de las condiciones sociales que afectan a esas situaciones. Este proceso de desocialización contiene efectos colaterales que, potencialmente, pueden ponerse en juego en la administración de las políticas sociales. Así ocurre con las diversas operaciones de culpabilización de los pobres (o de los parados, o los asistidos, las mujeres con cargas familiares, los migrantes, los adictos, los perceptores de una ayuda de emergencia); desconectadas las explicaciones de toda referencia estructural, los diagnósticos giran en torno a las capacidades y a las carencias de estas personas, a su vida *“desestructurada”*, *“multiproblemática”* o al margen de los códigos normales, a su excepcionalidad y a sus características peculiares.

Estas *vidas problemáticas* posibilitan la asistencia social y las prácticas de *piEDAD* (Fassin 2005) que estructuran buena parte de las instituciones del sistema de servicios sociales pero, en una operación contigua e inevitable, se despliegan estrategias de *culpabilización* que justifican también otras políticas: la punición pasa, en primera instancia, por la exigencia de contraprestaciones (RMI, escolarización de menores) y, en última instancia, por la delimitación de problemas de orden público que tienen que ser abordados por el sistema judicial. Así, el absentismo escolar de los menores pasa a ser monitoreado por trabajadores sociales y profesionales de la enseñanza y, si se constata a lo largo del tiempo, conducirá inevitablemente a medidas punitivas hacia la familia –no concesión de RMI- o incluso a procesos de retirada de tutela por parte de las instituciones públicas. La falta de recursos económicos de una familia conduce a impagos de la vivienda de protección oficial, se acumulan deudas con la institución pública encargada de la gestión que termina por imponer multas –que difícilmente se pueden afrontar- o abrir un proceso de desahucio, incidiendo en la problemática, pero sobre todo trasladándola del espacio de *lo social* al judicial. Procesos, todos ellos, implementados a partir de un intenso trabajo sobre las *evidencias sociales* que aparecen en los bloques de datos -fragmentados- sobre *casos* (informes, reuniones de equipo, datos de seguimientos). No se trata pues, de elegir la forma de relación con los usuarios. Los profesionales de la intervención social se inscriben en el interior de los procesos institucionales de producción de esas modalidades de relación, que son útiles para pensar al otro, para trabajar y para pensar la propia actividad.

De fondo, se asiste a la implementación de una estrategia política que ha optado por no *dar solución a los problemas sociales*, como lo definirían en las disciplinas de la ayuda social. En cambio, propone una particular respuesta a esos problemas, que consiste en acotarlos, separarlos, moldearlos para redefinirlos después en términos de los servicios que se van a implementar localmente, de manera que muchos problemas sociales quedan aislados de otros, algunos –por su escasa relevancia pública-, quedan postergados y otros son subrayados y magnificados puntualmente. La profesión misma del

Trabajo Social, de la Educación Social y otras, se hallan en un proceso de transformación consecuente con estas políticas.

No se trata por tanto, de una política social de *abandono* de los pobres. Las poblaciones que presentan problemas sociales siguen siendo objeto de preocupación por parte de las administraciones públicas y de los responsables de gobierno. La novedad reside en el hecho de que la retirada – total o parcial- de las instituciones de servicios sociales generalistas no conlleva la renuncia a una intervención social, que será retomada por otros agentes, en otras agencias, que operarán también mediante esquemas, bloques de datos –y sobre sujetos desocializados- y agrupaciones de poblaciones, susceptibles de ser incluidas en esos nuevos servicios y protocolos. Al nivel más inmediato de atención social, que se concreta en los centros municipales de Servicios Sociales, es posible rastrear estas operaciones de distinción y *atomización*, a menudo relacionadas con alarmas sociales que han asaltado el campo mediático, por medio de las cuales se diseñan nuevos dispositivos y protocolos de atención social, que implican invariablemente alguna nueva definición de poblaciones *problemáticas* o *con problemas*. Esta dinámica de trabajo requiere un elevado grado de plasticidad en la puesta en marcha y desactivación de servicios sociales, dispositivos con capacidad de hipertrofiarse circunstancialmente para regresar a su más mínima expresión después que ha pasado la alarma social, o incluso desaparecer, para dar lugar a otros servicios. Unos dispositivos en los que los profesionales de la intervención social sean capaces de trabajar con distintas perspectivas respecto a las capacidades y posibilidades de sus usuarios, incluyendo aquellas modalidades de Trabajo Social que han desistido de preguntarse por el origen social de los problemas sociales y muestran incluso la capacidad suficiente para la reproducción de protocolos estereotipados sobre *casos* cronificados.

6. CONCLUSIONES. MODALIDADES DE UNA POLÍTICA DE CONTENCIÓN

En definitiva, la variabilidad relacional cotidiana en la institución de ayuda social se inscribe en un tipo de trabajo sobre los sujetos-usuarios, principalmente mediante las operaciones de *desocialización* (Castel, 1986; Karsz 2004), y la codificación individualista de los problemas sociales. Lejos de ser productos casuales de la historia, o efectos no deseados de las limitaciones del Estado del Bienestar, constituyen una estrategia de gobernabilidad. A nivel local, las políticas sociales de las administraciones competentes desarrollan un conjunto o mosaico de programas específicos, proyectos temporales y servicios para sectores muy concretos. En algunos casos se establecen nuevas delimitaciones de población problemática - *jóvenes integrados en bandas, mujeres africanas, padres de adolescentes con medidas judiciales*- y, con ello, nuevas figuras profesionales dentro del ámbito de la ayuda social: educadores especializados en bandas, educadores de taller para menores con medidas judiciales o mediadores de distinto tipo, entre otros.

Ya se ha señalado anteriormente que no se trata de un abandono de los pobres, sino de una estrategia de política social que se integra en lo que Foucault (2008) denomina el *cálculo del riesgo*, como característica de las nuevas técnicas de gobierno que ya no aspiran a erradicar toda disidencia y/o diferencia, sino a preverla y organizar los dispositivos específicos de tratamiento.

Esta es la base sobre la que se desarrollan los servicios específicos, unos agentes profesionales especializados y unas soluciones compartimentalizadas, que pueden ser puestos en marcha o retirados a conveniencia y de manera casi inmediata. Las instituciones de ayuda social han logrado así desplegar un tipo de trabajo con *casos* que, en última instancia legitima la retirada misma de la institución, cuando así se considere pertinente. Esto guarda una relación directa con dos frentes de acción claramente definidos desde las políticas sociales conservadoras y neoliberales, esto es: en primer lugar, la mutación y reducción a mínimos de

los servicios públicos que se acompaña con las políticas de fomento de la denominada *sociedad civil* –y sus diversas fórmulas de publicidad, persuasión pública y justificación ideológica, bien sea subrayando lo *asociativo*, bien el *emprendimiento*-, y, en segundo lugar, el progresivo proceso de diversificación de los Servicios Sociales, en lo que constituye una apuesta política clara por mantener bajo mínimos aquellos servicios de carácter generalista –como el que representa un centro municipal de Servicios Sociales- y normalmente de titularidad pública, así como los marcos de trabajo preventivo a medio y largo plazo, fomentando el desarrollo de cada vez más servicios sociales de carácter especializado, según la acotación de problemas sociales que se produce en ese proceso de atomización de los mismos, optando por políticas de monitoreo, acotación individualizada y contención de las poblaciones problemáticas.

Por último, hay que recordar que esta opción por los servicios específicos se realiza en el marco de unas políticas sociales que fomentan la privatización de los mismos, por medio de fórmulas diversas. Desde las instancias públicas de toma de decisión, gobiernos municipales y autonómicos principalmente, se han impulsado unos servicios sociales específicos, gestionados por entidades privadas, donde no existe una certeza acerca de su continuidad, subsisten con una financiación escasa e incierta y se implementan con el trabajo de unos profesionales disgregados de los servicios sociales generales, en unas condiciones laborales presididas por la precariedad, la desregulación y también de incertidumbre respecto a su continuidad y carácter.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2003) *Manual para el Trabajo Social de acompañamiento en los itinerarios de inserción*. Madrid: Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.
- Adams R., Dominelli L., & Payne M. (1998). *Social Work: themes, issues and critical debates*. New York: Palmgrave.

- Bacqué, M.H. (2005). Associations “communautaires” et gestion de la pauvreté. Les Community Development Corporations á Boston. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 160, 89-96.
- Castel R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En F. Álvarez –Uría y J. Varela (Eds.) (1986), *Materiales de Sociología Crítica*. Madrid: La Piqueta.
- Cruces F., Díaz de Rada A., Velasco H., Fernández R., Jiménez C., y Molina R. (2003). ¿Confianza, cosmética o sospecha? Una etnografía multisituada de las relaciones entre instituciones y usuarios en seis sistemas expertos en España. *Revista Alteridades*, 13, 25-36.
- Fassin D. (2005). *Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes*. *Revista Educação*, 2, 56-67.
- Fernández, T. (2005). *Trabajo Social con casos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández, T., y Alemán C. (2003). *Introducción al Trabajo Social*. Madrid: Alianza Editorial,
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, Territorio, Población*. Madrid: Akal.
- Karsz, S. (Coord.) (2004). *La Exclusión: bordeando sus fronteras, definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- Laforge, D. (2009). *Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines: pluralité, hybridation et fragmentation du travail institutionnel*. *Socio-logos* 4 Disponible en: <http://socio-logos.revues.org/document2317.html> (23 de Septiembre de 2009).
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*. New Cork: Russel Sage Foundation.
- Lymbery M., Butler S. (2004). *Social Work. Ideals and practice realities*. New York: Palmgrave Mcmillan.
- Miranda, M. (2004). *De la Caridad a la ciencia. Pragmatismo, Interaccionismo simbólico y Trabajo Social*. Zaragoza: Mira Editores.
- Navarro, V. (2007). *La situación social de España II*. Madrid: Biblioteca Nueva,
- Puig, C. (2008). La intervención social: más allá del recurso y más cerca del vínculo. *Revista de Servicios Sociales y Política Social* 82, 33-39.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.

- Schwartz, R., Tihamiyu, M., & Dwyer, D. (2007). Social worker hope and perceived burnout: the effect of age, years in practice and setting. *Administration in Social Work vol. 31, 4*, 526-534. New York: The Haworth Press. Doi: 10.1300/J147V31n04_08.
- Tham, P. (2007). Why are they leaving? Factors affecting intention to leave among social workers in child welfare. *British Journal of Social Work, 37*, 74-82. doi: 10.1093/bjsw/bel054.
- Velasco, H., Díaz de Rada, A., Cruces, F., Fernández, R., Jiménez, C., y Molina, R. (2006). *La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en sistemas expertos*. Madrid: Editorial Ramón Areces.

