



CECILIA SERRANO-MARTÍNEZ | MIGUEL ARENAS MARTÍNEZ | GABRIELA MORIANA MATEO | XAVIER MONTAGUD MAYOR
ALFREDO HIDALGO LAVIÉ | JAVIER SIMONOVICH | MIRTHA BEN-NUN | ELOY CASIQUE ROJAS | YOCELYN CASTRO
PARIS ALEJANDRO CABELLO TIJERINA | LINA GUADALUPE SIERRA GARCÍA | IVÁN NOÉ MARTÍNEZ-SALAZAR
ERIKA ACEVEDO-STEFANONI | LUIS ANGEL MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ

Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales

The consequences of bureaucratization in the social service organizations

Xavier Montagud Mayor*

* Trabajador Social. Profesor asociado del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universitat de Valencia.
Javier.Montagud@uv.es

Abstrac:

Article start from the familiar argument about the limits of the welfare state to raise the possibility of severe restrictions on the ability of social services in Spain to modify and substantially improve the situations of exclusion and poverty in which it acts. This issue has been addressed by different authors agree that the bureaucracy as one of the elements that are limiting the effectiveness of social services. In that sense, the author describes how it affects these organizations in the task of bring support with the mandate of monitoring and supervision of the malaise that is required. The logic underlying these organizations are well described and the implications for them increased bureaucracy, to conclude by reaffirming the importance of this factor as a determinant of social intervention are explained.

Keywords: bureaucracy, social services, limits, social policy, social intervention.

Resumen:

El artículo parte del conocido argumento sobre los límites del Estado de Bienestar para plantear la posibilidad de que existan serias restricciones en la capacidad de los servicios sociales en España para modificar y mejorar sustancialmente las situaciones de exclusión y pobreza en las que interviene. Esta cuestión ha sido tratada por diferentes autores que coinciden en señalar la burocracia como uno de los elementos que está limitando la eficacia de los servicios sociales. En ese sentido, el autor describe cómo afecta a estas organizaciones en la tarea de prestar ayuda al entrar en colisión con el mandato del control y supervisión del malestar que se le exige. Se describen así las lógicas que subyacen en estas organizaciones y se explicitan las consecuencias que tienen para éstas el aumento del burocratismo, para concluir reafirmando la importancia de este factor como condicionante de la intervención social.

Palabras clave: burocracia, servicios sociales, límites, política social, intervención social.

Article info:

Received: 24/06/2015 / Received in revised form: 17/01/2016

Accepted: 25/01/2016 / Published online: 30/01/2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.11.4>

1. Introducción : los límites del Estado de Bienestar

Toda forma de intervención de los servicios sociales está justificada en el marco de una política social. En España el concepto ha estado ligado desde el principio al de "Estado de Bienestar" hasta el punto de que existe la firme creencia de que ambos son el mismo. Pero como nos recuerdan, "*Estado de Bienestar y política social no son dos conceptos que puedan asimilarse por completo*" (Aliena 1993:9) pues el primero debe considerarse una representación institucional de la política social; mientras que el segundo aglutina las distintas formas en que el Estado puede intervenir para proveer bienestar a sus ciudadanos, según la definición que estableciera en 1950 uno de sus clásicos, T. H. Marshall.

Precisamente porque el nacimiento y desarrollo del modelo español de Estado de Bienestar corrió paralelo al debate abierto en Estados Unidos y Gran Bretaña acerca de su crisis, el mundo de los servicios sociales ha venido interpretando tradicionalmente cualquier atisbo de debate como un ataque frontal a su existencia. Fruto de esa identificación, a menudo se llega a examinar, desde amplios círculos profesionales y académicos, todo atisbo de crítica o discusión como si se estuviera negando cualquier posibilidad de política social.

En esa dirección han sido interpretados los análisis que, desde principios de los años setenta, plantean la crisis del Estado de Bienestar. Autores como O'Connor en 1973 y Gough en 1982 subrayaron las crecientes dificultades económicas para mantener este modelo a causa del repetido déficit presupuestario y el insostenible endeudamiento del sector público. Otras voces en cambio pusieron el acento en los "efectos perversos" del intervencionismo del Estado para mejorar el bienestar de sus ciudadanos, que llevan a una creciente desresponsabilización, individualización, insolidaridad, etc.. Estos y otros argumentos han configurado el núcleo central de un debate, que bajo el título de los "límites del Estado de Bienestar", encontramos desde mediados de los ochenta en diversos autores (Rodríguez Cabrero 1985; Picó 1987; Glazer 1992; Gómez Castañeda 1995). Así, en la mayoría de sus trabajos, como en otros que se vienen desarrollando desde entonces, se tiende a identificar tres tipos de límites que los configuran:

- los límites económicos, impuestos por la crisis económica y fiscal y por el proceso de globalización que dificultan sostener a largo plazo muchos de los derechos y beneficios que este ha consagrado.
- los límites políticos, derivados de la ruptura del modelo de estado nacional, de los objetivos impuestos para alcanzar la igualdad, entre ellos el irrefrenable proceso de burocratización y los choques entre las partes del contrato capital-trabajo.
- los límites ideológicos, representados por la crisis de participación del individuo frente a un Estado omnipotente y el alejamiento de este respecto de las formas establecidas de participación en el mismo.

A consecuencia del choque de estos distintos factores (los límites político, ideológico y económico) con la realidad nacional, una gran mayoría de países han visto sustancialmente alterados el papel del Estado y la sociedad civil en el despliegue y garantía de sus derechos sociales, o en su caso, en la consolidación de políticas públicas de intervención en el ámbito social. No obstante, pese a las críticas, los intentos de derribo y las transformaciones sufridas a lo largo de los años, la realidad es que el Estado de Bienestar sigue siendo la forma predominante y quizás más eficaz de proveer derechos sociales en las sociedades occidentales. Al respecto, el trabajo de Duran y Lalaguna (2013) nos permite constatar como en los sistemas políticos democráticos, tanto de corte liberal como socialdemócrata, el modelo de Estado de Bienestar ha permanecido, aunque su trayectoria haya seguido caminos heterogéneos.

No obstante, de un tiempo a esta parte, asistimos a un lento proceso de modificación de los aspectos básicos del contrato y de recomposición de los actores del mismo que dieron carta de naturaleza a este modelo de política social. Durante este mismo tiempo el discurso de los límites ha seguido dominando la escena política y las discusiones acerca del futuro del Estado de Bienestar. Así al menos parece atestiguarlo la multitud de declaraciones en ese sentido, de las que aquí mencionaremos dos, escogidas de entre aquellas que no provienen de la crítica habitual ni de quienes pueden ser considerados "enemigos ideológicos" del bienestar.

El que fuera ministro socialista Jordi Sevilla (2011) reconocía en un artículo aparecido en el diario El Mundo, el fracaso de las políticas sociales para combatir la pobreza, asumiendo que la crisis fiscal del Estado, junto a las nuevas formas en que se presenta, fuerzan a una revisión profunda, "*una situación en la que ya no funciona lo de antes y de la que sólo podremos salir con fórmulas diferentes.*"¹ Por su parte, el profesor Félix Ovejero (2013) crítica en otro reciente artículo publicado en El

¹ Sevilla, J. 2011. *Límites de la actual política social*. Artículo de opinión publicado en el diario El Mundo de 8/03/2011.

País, el inmovilismo a izquierda y derecha sobre el futuro del Estado de Bienestar y nos conmina a una urgente necesidad de reformas, advirtiendo que aunque cada vez se hacen más evidentes sus indiscutibles problemas, debemos tener cuidado con quienes descalifican toda intervención social guiada por objetivos pues bajo su manto se esconde la idea de que “*Cualquier intento de política social o de planificación colectiva se describe como un despropósito. Solo queda la mano invisible, dirán los liberales de tertulia*”²

Queda pues patente que hoy nos encontramos en el tránsito de un tiempo que va dejando atrás ideas y acciones hasta ahora incólumes, que dejan paso, poco a poco, a un escenario distinto, en el que sobre todo encontramos un alto nivel de incertidumbre. Las propuestas para ese nuevo tiempo son varias y variopintas. Proviene de todas las sensibilidades ideológicas, políticas y filosóficas. Unas parecen nuevas, como la gobernanza, otras viejas, como la sociedad de la solidaridad o la responsabilidad individual, mientras hay quienes intentan recomponer el Estado de Bienestar con elementos de ambas, con propuestas tan dispares como la *sociedad del bienestar* o el *bienestar por otros medios*. Todas ellas implican una forma distinta de entender el papel del Estado y por ende del papel que deben jugar los servicios sociales. Y sin embargo nuestra proposición es que todas ellas están sujetas a una misma hipótesis.

El planteamiento que aquí vamos a mostrar considera probable que sea cual sea el régimen de bienestar o la forma de política social escogida, ésta siempre tropezará con una serie de factores que limitan sus posibilidades para obtener resultados plausibles de la acción en los campos de la exclusión y la pobreza. Por consiguiente, independientemente de la fórmula de política social que escojamos, los servicios sociales se verán afectados por esos mismos límites y por tanto deberán tenerlos en cuenta a la hora de diseñar y decidir qué modelo queremos y qué esperamos obtener de él.

Ahora bien, abordar la política social desde la idea de los límites como paradigma exige al menos una breve justificación. Se ha tratado de introducir en la teoría y de afianzar en la práctica política, la idea de que el Estado de Bienestar es insostenible, que produce efectos perversos, que aconsejan su reforma. Sin negar que hay ciertos aspectos en estos argumentos que podrían convencernos, nuestro análisis no busca tanto probar esos límites, cuanto conocer el modo en que estos inciden en las posibilidades de desarrollo y cambio social de los servicios sociales, pues al fin y al cabo, si defendemos la idea de unos límites para la política social, es más cierto que estos deben estar afectando profundamente a los servicios sociales, sobre todo a la forma en que se realiza la intervención con los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad.

² Ovejero Lucas, F. 2013. *¿Solo nos queda el Estado de Bienestar?* Artículo de opinión en el diario El País, de 28/10/2013.

2. Los límites de los servicios sociales

Las grandes cifras indican la escasa influencia que el gasto social ha tenido sobre la mejora de la desigualdad y la exclusión de aquellos colectivos que son objeto preferente del sistema de servicios sociales en España. Es cierto que el porcentaje de gasto social de nuestro país es sólo sensiblemente inferior al de su entorno europeo (FOESSA 2012; 2014). Pero si tomamos como periodo de estudio los años 1995-2007,³ años en los que los datos macroeconómicos muestran una tendencia de crecimiento continuado, observaremos que al relacionar la tasa de pobreza con el porcentaje del Producto Interior Bruto destinado a gasto social en España, el número de personas en situación de pobreza no dejó de aumentar.⁴ En ese mismo año 2007 se registró un 20,5% de personas pobres, cifra en torno a la que nos movemos desde 2004, mientras el gasto social aumentó con variaciones hasta un máximo del 24,48% en 1994. Posteriormente cayó al mínimo en 2001, fecha desde la cual el porcentaje del PIB se estancó en el entorno del 22%. Pero lo que aún es más concluyente, es que durante ese mismo lapso de tiempo, la tasa de pobreza severa (la que más relación directa mantiene con el sistema de servicios sociales) se mantuvo con escasas variaciones en el 8%, mientras el riesgo de pobreza escaló hasta el 12%. Por otro lado, si tomamos los datos del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (que informan sobre la evolución del volumen de recursos financieros y humanos destinados a este apartado) para esos mismos años, observaremos, que siempre en términos absolutos, se produjeron constantes incrementos del gasto año a año. En concreto, en materia de personal, los datos son elocuentes. Si durante 1990 los profesionales de servicios sociales con cargo a este Plan eran 8.966, en 2008 ya eran 34.963, un 40% de ellos trabajadores sociales, mientras las partidas destinadas a prestaciones no objetivas imputables al sistema de servicios sociales habían crecido desde una cantidad meramente simbólica hasta alcanzar el 60% del presupuesto del Plan Concertado de Prestaciones Básicas 2008.⁵

Todas estas cifras parecen mostrar la permanencia de un núcleo de pobreza severa en España e inducen a pensar en la escasa influencia del sistema de servicios

³ Tomamos este periodo como base de nuestra argumentación con el fin de mostrar cómo ya antes de la crisis existen signos evidentes de estar topando con los límites de la eficacia de los servicios sociales. En ningún caso se muestran estos datos con ánimo de argumentar la responsabilidad única de los Servicios Sociales, sino desde la contextualización del argumento que aquí sometemos a debate.

⁴ Los datos en que nos basamos provienen de los informes de la OCDE que pronosticaban que para el año 2010 la tasa de pobreza alcanzaría el 22%. Los últimos datos publicados por el INE (informe Encuesta de Condiciones de Vida, mayo de 2014), muestran que la población en riesgo de pobreza ha evolucionado aumentando del 20,4% del 2009 hasta el 20,8% de 2012 para volver al 20,4% en 2013 (datos consolidados).

⁵ Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad 2009. Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas 2008- 2009. Madrid: Servicio de Publicaciones. Disponible en <https://www.msssi.gob.es>. Última consulta 20/06/2014.

sociales para mejorarlas. Lejos de querer analizar estas condiciones -pues escapan a la extensión de este somero análisis- queremos poner el foco de atención sobre algunos de esos límites.

Son contados aquellos que desde el campo de la política social en España han abordado esta cuestión y sus consecuencias para los servicios sociales.⁶ Hay un intento de dibujarlos en Aguilar et al (1990) donde advierte de ciertos mitos, síndromes y límites relativos a los Servicios Sociales y el Trabajo Social relacionados con la política social: el síndrome de la responsabilidad pública, la burocratización de la atención, el mito del universalismo, etc. Con posterioridad Aliena (1993) o Guillen (1993) abordaran la misma cuestión. El primero ofreciendo una clasificación de los límites en términos metafóricos, al hablar de límites de "*velocidad, de carga, jurisdiccional y de aforo*" aunque no fuera más allá en su desarrollo, al considerar lo ingente de esa empresa. La segunda se centra en las tendencias de racionalización y societarización de las actividades de Bienestar Social que implicaron el asumir el modelo burocrático en las organizaciones de servicios sociales. Otro acercamiento más reciente a la cuestión es el trabajo de Garcés Sanagustín (2012). Desde la perspectiva de este especialista en derecho administrativo, "*la política social tiende a erradicar o paliar las consecuencias de la pobreza y de la marginación*" aunque en su camino se encuentra con sus propios límites, pues ella misma "*contribuye a hacerlas invisibles y a esconderlas bajo un manto de derechos, en medio de continuas referencias a la justicia social e invocaciones a la participación y la solidaridad*" (p. 49) que sin embargo permanecen vacías de contenido efectivo.

Todos ellos consideran en distinta medida y nivel que la probabilidad de que existan límites puede estar afectando a las posibilidades de los servicios sociales. Pero si en algún aspecto han mostrado acuerdo la mayoría de ellos es en las consecuencias que el proceso de burocratización ha conllevado para las organizaciones de servicios sociales y por ende su influencia en la capacidad y posibilidades de la intervención social para mejorar o modificar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión a las que se enfrenta. A este respecto nuestra intención es constatar cómo la burocratización se ha convertido en uno de los factores limitantes de los servicios sociales.

3. Las organizaciones de servicios sociales

Los servicios sociales, en su proceso de modernización e institucionalización, adoptaron desde mediados de los ochenta la mayoría de formas con las que Weber

⁶ A diferencia de otros países de nuestro entorno en los que se siguen produciendo textos (Tschopp, Joelle y Bolzman 2013; Jordan y Drakefor 2012 son dos de los más recientes) y de otros ámbitos (educativo y sanitario) del nuestro, donde sí se han estudiado los efectos de ese paradigma en sus respectivos campos.

definió la burocracia: legalidad, racionalidad, objetividad, distribución organizada de las tareas, orden jerárquico definido, procedimiento estandarizado y competencia profesional. De este modo, los profesionales de los servicios sociales fueron abandonando su rol de representantes de la institución como intervinientes sociales (Dubet 2006) y adaptándose a los principios de una atribución oficial (sujetos a las leyes y reglamentos), de jerarquía funcional y de la tramitación como forma de relación institucional (Garcés Sanagustín 2012). Esta transformación, intrínseca a la mayoría de organizaciones, no ha estado en el caso de los servicios sociales exenta de problemas y consecuencias para la intervención social. Encarna Guillen (1993:181) se preguntó ya hace más de veinte años si la inmersión de los servicios sociales en este nuevo medio no les estaba afectando:

“Creo que el medio organizativo es un factor que condiciona el Trabajo Social mismo: afecta a sus fines, a sus principios, a sus técnicas, al estatuto profesional..., en una palabra a todo (...).”

Aquí consideramos que este medio organizativo, especialmente el dependiente de la administración pública, ha acabado por afectar profundamente las posibilidades de llevar a cabo la intervención social. Si observamos con detenimiento, apreciaremos hasta qué punto el proceso de burocratización ha impregnado los principios, funciones y actividades sobre las que se fundan los servicios sociales. Este hecho es especialmente visible en el caso del que se considera su principal fin: prestar ayuda.

A esta función explícita y primordial de los servicios sociales, le ha acompañado desde sus inicios otra, implícita, la obligación de ejercer el control sobre los destinatarios de estos servicios. Por consiguiente, la intervención social como actividad profesional que busca el modo de ayudar a las personas o familias a resolver sus problemas, convive con el encargo de controlar y neutralizar las posibles fuentes de conflicto. En nuestro caso las fuentes provienen de las diferentes situaciones de necesidad, marginación y exclusión de aquellas mismas personas a las que tratamos de ayudar. En ese sentido podemos afirmar que la burocratización de los servicios sociales ha significado el aumento de las tareas de control interno (entre los profesionales y su relación con la institución) y externo (respecto de los usuarios de los servicios).

4. La necesidad de control y las tareas de ayuda

Diferentes autores han señalado la contradicción de las funciones de ayuda y control cuando no su incompatibilidad (Álvarez Uría 1995; Dubet 2006; Foucault 2007; Donzelot 1990). La mayoría de ellos coinciden en señalar que este sinsentido es sin embargo el eje constitutivo y constituyente de la intervención social y que por tanto

en ellos se configuran los límites de sus posibilidades (Álvarez Uría 1995). Ciertos indicios parecen apoyar esta idea. Una investigación desarrollada por Giménez Bertomeú (2010) entre los equipos base de servicios sociales de la provincia de Alicante detectó que una de las quejas más repetidas entre los profesionales es la prescripción de la organización para que el profesional supervise la evolución de los usuarios e informe de su situación y de sus posibles conflictos. Otro tanto aporta la investigación de Cañedo (2011) sobre los profesionales de los centros de servicios sociales de la ciudad de Madrid, en los que se muestra la frustración del trabajo en las tareas de ayuda que se mueve entre la burocracia y la vocación profesional. Por contra, en el otro extremo, encontramos quienes justifican esa relación como un mandato intrínseco a nuestra condición. Dubet (2006:294) por ejemplo, describe como una de las participantes en el grupo de investigación con los que realiza un estudio sobre las profesiones de ayuda y el declive de las instituciones sociales asume que *"el mandato de control es la mayor parte de las veces, la única manera de entrar en relación con los individuos: ¿Usted está obligado a recibirme! ¡Punto y aparte!"*

La tensión entre las funciones de ayuda y control son por consiguiente una de las causas más palpables de los condicionantes que van a encontrar los profesionales de la intervención social cuando se realiza desde las organizaciones de servicios sociales. En bastantes casos, bajo el pretexto de la ayuda, esta deviene en una actividad de control ante aspectos del individuo o la familia que el profesional o la organización consideran anómalos o patológicos. Este fue el argumento central de las tesis de Foucault (1990) sobre el poder de las instituciones, que se concreta posteriormente en el libro de Jacques Donzelot (1990) *"La policía de las familias"* y que se expresa en toda su crudeza en anécdotas como la reciente noticia de una familia grancanaria que habría ocultado a la administración durante quince años la existencia de su hijo para evitar que este pudiera ser tutelado.⁷

En otros casos, ambas funciones van cogidas de la mano, imposibilitando cualquier relación de confianza y respeto entre el profesional y sus usuarios. Ocurre con bastante asiduidad cuando se condiciona la concesión de una ayuda económica al cumplimiento de tareas u obligaciones que el usuario debe realizar, y que este admite bajo la presión de la concesión o denegación de esta. Así lo reconocía una trabajadora de los servicios sociales ingleses en su blog:

"A los clientes se les ofrece una elección difícil, en los servicios de protección infantiles, entre la aceptación de los servicios, lo que significa que quedan bajo su vigilancia o tener a su hijo en un centro de protección o familia de acogida." (Searing 2006).

⁷ Diario El País 28/01/2014: Una familia grancanaria oculta a su hijo 15 años sin inscribir ni escolarizar. Disponible en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/28/actualidad/1390910995_690617.html Última consulta el 20/06/2015

Es una de las tradicionales acusaciones dirigidas a los trabajadores sociales. Sin embargo conviene recordar que otros profesionales camuflan el mandato institucional de control mediante otras estrategias. El uso de la ayuda terapéutica, condicionando una decisión vital para el usuario a su participación y cumplimiento son un buen ejemplo del tipo de estrategias que denunciamos.

Por consiguiente nos reafirmamos en el obstáculo que supone para la intervención social cumplir con ese doble encargo. Tanto más en cuanto que en una gran mayoría de los casos, sabemos que el usuario no ha solicitado la intervención, ni la entiende, y que contamos con varias investigaciones (Coletti 2001; Cirac, Sacristán y Villalonga 2009) que confirman que ambos factores (voluntariedad y conciencia) son claves para cualquier posibilidad de éxito.⁸

Pero ¿a qué se debe tanta necesidad de control cuando la función básica de los servicios sociales es la ayuda? La respuesta la atisbamos en la dificultad que existe para definir con exactitud su misión. En la medida en que dicha tarea es ambigua, compleja a la hora de ponerla en práctica, inasequible para obtener y evaluar sus resultados y sujeta a una ideología que permanece oculta, nos encontramos con que el control, tanto a nivel interno –respecto de los profesionales–, como externo –respecto de sus usuarios–, se vuelve más imprescindible para su propia supervivencia. Para Hasenfeld (1992) se debe a que este tipo de organizaciones se encuentran en lo que él denomina “estado de legitimidad crítica”, que las obliga a justificar constantemente su legitimidad, a causa de los desacuerdos en el modo de resolver los problemas, de satisfacer ideologías enfrentadas o de hacer frente a un elevado nivel de incertidumbre sobre sus resultados.

5. Las lógicas de las organizaciones de servicios sociales

Hasta ahora hemos visto como la burocratización afecta a la misión que desarrolla los servicios sociales. Ahora bien, ni su institucionalización está exenta de ideología ni su burocratización es un proceso estrictamente racional y objetivo por mucho que así se nos presente. Molleda (2012) se sirve del análisis propuesto por Althausser (1970) sobre los presupuestos ideológicos de los aparatos del estado para descubrir cuales podrían ser los fundamentos que empapan la actividad de los servicios sociales. De acuerdo a dicha premisa, Molleda (2012) analiza los principios plasmados en las leyes de servicios sociales (responsabilidad pública, universalidad, globalidad, participación, coordinación, proximidad, etc.) y deduce cuatro lógicas de funcionamiento:

⁸ Hago esta apreciación para significar que la acusación de control que se le atribuye al Trabajo Social y a sus profesionales es, al menos, tan válida para ellos como para el resto de quienes integran estas organizaciones.

- la lógica de la responsabilidad pública de la extensión universal del bienestar
- la lógica del capitalismo de mercado
- la lógica de la razón instrumental
- la lógica burocrática.

Siguiéndolas comprenderemos hasta qué punto estos presupuestos afectan al funcionamiento de los servicios sociales, analizaremos sus consecuencias y nos aproximaremos a los límites que la institucionalización supone para la intervención social.

5.1. La lógica de la responsabilidad pública

Esta primera lógica, que Aguilar et al (1990) renombran como “síndrome de la responsabilidad pública”, exige de los servicios sociales que estos desplieguen toda su capacidad, al menos formalmente, para garantizar que el individuo o la familia accede a un nivel x de bienestar. En nombre de ese bienestar, los servicios sociales actúan: hacen intervención terapéutica, orientan y aconsejan, emiten el informe sobre la continuidad de una ayuda para la vivienda, etc.. Sin embargo se produce una paradoja. Sabemos que nunca podremos definir ni alcanzar completamente el nivel de bienestar que fijemos⁹ pero al mismo tiempo, precisamos de ese “mito” (Aguilar et al 1990) para obtener la legitimación de la intervención. Entonces ¿cómo salvar tal contradicción?

Molleda (2012) apunta que los aparatos del estado, para franquear esa aparente imposibilidad, han articulado dos mecanismos: incrementar y ampliar progresivamente lo que entendemos por nivel mínimo de bienestar y prevenir la posibilidad de malestar. Si como defendemos, la máxima “siempre más recursos”, es un callejón sin salida para las verdaderas aspiraciones de la intervención social, otras miradas advierten contra las nefastas consecuencias de obviar los efectos de una intervención que sólo mira del lado de los derechos (Glazer 1992) y que para Garcés Sanagustín (2012) conduce a esa imagen de un “pobre de bacín saciado de derechos”. Hay varios casos que pueden ilustrarnos. Uno de ellos es la relación entre la comunidad gitana y los servicios sociales en España. Esta se ha caracterizado a lo largo de los años por el uso extensivo de ayudas económicas pero muy escaso en otros ámbitos de la acción social, lo que ha supuesto que los servicios sociales “*hayan potenciado las políticas de protección frente a las de activación, que podría estar contribuyendo*

⁹ Pues sabemos que el contenido de ese marcador de bienestar está mediatizado por la cultura y la posición económica de una mayoría de la población en la que se encarna el ideal de bienestar.

¹⁰ Es difícil encontrar expresiones cercanas a esta idea con posterioridad excepto la de la “banalidad del mal” que utilizara Hanna Arendt (1961) en su obra *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*.

a consolidar las posiciones de intensa exclusión social que presenta este colectivo" (CES 2012:21). Otro ejemplo cercano sería la aprobación continuada de prestaciones y ayudas rebosantes de intenciones pero vacías de presupuesto que se han incorporado durante estos años al catálogo de los servicios sociales. La Renta Mínima Garantizada o las prestaciones de la Ley de Dependencia en algunos de nuestros territorios serían dos de ellas.

5.2. La lógica del capitalismo de mercado

La segunda lógica que se infiere del análisis de estos principios es la consagración del capitalismo de mercado. Como ya hemos señalado, los servicios sociales nacieron como instrumento del Estado para prevenir los conflictos sociales. Pero como señala Álvarez Uría (1995:8) su verdadero objetivo fue:

"intervenir con medidas de previsión y protección social en el seno de las trabajadoras, y ello no tanto en nombre del sacrosanto principio de la igualdad cuanto en nombre de la solidaridad, es decir, sin necesidad de conceder a los asistidos derechos sobre el espacio político, sobre el espacio de la soberanía. Lo que en realidad se proponía, en nombre de la solidaridad, era ejercer una estrecha tutela del obrero a partir del momento mismo en el que se producía la quiebra del modelo contractual."

Si actualizamos esta proposición diremos que la verdadera meta que escondería la intervención social no es tanto que el individuo desarrolle su autonomía, su capacidad y sus potencialidades cuanto mantenerlo bajo el control de un espacio fingidamente neutral (los servicios sociales) en el que permanecerán los individuos temporalmente expulsados del aparato de producción o de las relaciones sociales. A ese respecto son de nuevo esclarecedoras las palabras del autor:

"Es como si el trabajo social se hubiese movido desde su institucionalización, en el último tercio del siglo XIX (en el marco del Estado interventor), en el interior de una ambivalencia de fondo que se ha perpetuado hasta la actualidad: era preciso promover el cambio pero sin alterar el orden; era necesario intervenir pero sin que los especialistas de la práctica llegasen nunca a poseer las claves últimas de su intervención" (Álvarez Uría 1995:7).

Para mantener los sujetos dentro del marco de la intervención ha sido necesario articular mecanismos que permitan el control y la previsión del conflicto. Se recurre de nuevo al uso intensivo de recursos y a intentar confinar oficialmente al pobre/excluido en una categoría asistencial dependiente de los servicios sociales (maltratador, menor en riesgo, familia absentista, discapacitado, etc.). Se confía en que todas estas medidas satisfarán, al menos temporalmente, a estos individuos o fami-

lias pues por un lado se les presta una ayuda y por el otro se les otorga una identidad relacional. A dicho respecto, el modo en que se ha conducido la intervención con la comunidad gitana (estableciendo espacios singulares exclusivamente para ellos) o la forma en que se mantiene la intervención con aquellas familias en las que puedan concurrir posibles situaciones de desprotección infantil son dos buenos ejemplos. Muchas de estas formas de intervención vienen a remarcar que en realidad no están pensadas para movilizar las capacidades de las familias e individuos sino para mantenerlas en un espacio en el que se remarca lo patológico y excluyente que tiene su condición.

Sin embargo, estas prácticas son cada día más insostenibles para los propios servicios sociales. El fin del modelo salarial sobre el que se establecieron las reglas del juego y una realidad sobrepasada por el importante número de individuos expulsados permanentemente del mercado y de las relaciones sociales; el desmantelamiento de las clásicas estructuras de “prevención” que las sostenían o su conversión a meros objetos de mercado, así como las dificultades para continuar financiándolas, reducen considerablemente la posibilidad de que la intervención social tenga como objeto la restitución del sujeto a la sociedad. Al menos no en la forma en que actualmente es definida. La creciente dificultad para el cambio está reforzando por el contrario todos aquellos aspectos relacionados con el control y la supervisión de la población excluida y/o diferente con un fin “quasi sanitario”: impedir el contagio de conductas o actitudes que pudieran socavar la convivencia de la mayoría. Constatamos así la imposibilidad de confiar en los servicios sociales para que estos sean un verdadero instrumento para la armonía social (Rodríguez Cabrero 1982).

5.3. La lógica de la razón instrumental

En otras ocasiones (Ferrer y Montagud 2012; Montagud 2011; 2014) hemos alertado acerca de la extensión de una práctica que convierte el proceso de intervención social en la aplicación de modelos estandarizados, constituyéndose en una prueba más de las lógicas que afectan a los principios de los servicios sociales: la lógica de la razón instrumental. Trasladando esta idea original de Horkheimer a los servicios sociales, diremos que estos han desarrollado de un tiempo a esta parte un modelo particular de intervención social y de toma de decisiones que sustituye la teoría y el conocimiento adquirido por un conjunto de normas, reglas y procedimientos a los que se les otorga un valor superior o cuanto menos equivalente. Las decisiones en el marco de estas organizaciones se conducen como un conjunto limitado y estable de opciones conocidas de antemano que obligan a todos los individuos y sobre las que el profesional únicamente debe decidir la más adecuada. Ya no es tan importante conocer los detalles y singularidades del problema como descubrir y aplicar la categoría adecuada para cada caso. Para estas situaciones, Horkheimer (1973) acuñó

el calificativo de *ancilla administrationis*.¹⁰ Así, en las organizaciones que operan bajo estas directrices, el buen profesional será aquel capaz de tomar la mejor decisión, siguiendo los criterios, las normas y los fines que la organización haya establecido, aunque estos sean contrarios al espíritu que las fundó. En virtud de esta nueva forma de acción, los profesionales se vuelven "*intervinientes sociales en el seno de los dispositivos sociales*" (Dubet 2006:281), menos comprometidos con la situación que origina el problema que esforzados en probar el cumplimiento de las normas de la institución al que se sujeta la intervención. Este es sin duda uno de los condicionantes y de los efectos más preclaros del proceso de burocratización que está afectando a la intervención social desde los servicios sociales.

De este modo se expresa con rotundidad el desajuste entre los intereses y los objetivos de las instituciones y aquellos que los profesionales consideran fundamentales, revelando la existencia de dos tipos de mandato: el organizacional y el profesional. Para Giménez Bertomeu (2010) el primero implica más cantidad y agilidad mientras el segundo, conlleva más reflexión y aporta calidad a las decisiones. Consideramos que hay indicios sobrados que apuntan a que nuestros servicios sociales se están dejando dirigir sin demasiada oposición hacia el primero pese a las advertencias que llegan desde dentro de nuestra fronteras (Aliena 2006; Garcia Roca 2006; Garcés Sanagustin 2012) y desde fuera (Searing 2006; White 2009).

La creciente importancia de los protocolos basados en categorizaciones para la actuación de los servicios sociales, especialmente en aquellos ámbitos donde la incertidumbre es mayor (desprotección de menores, discapacidad, dependencia, orientación terapéutica, etc.); la exigencia para cumplir con nuevos procedimientos formales y el aumento de personal administrativo (no sólo de auxiliares que son necesarios sino sobre todo de abogados y técnicos de administración general) en el campo de los servicios sociales son una prueba de esta tendencia. La cantidad y la agilidad son ahora los nuevos dioses de la intervención (cuantos, de qué tipo, qué acciones, etc.). Se impone un determinado modelo, el *management*. Se desecha al profesional con conocimientos y experiencia a favor de otros operadores, más diestros en gestión, legislación y procedimiento administrativo, que se encargarán de reformular la situación del sujeto en alguna de las categorías que previamente se hayan establecido. Esta transformación, que viene siendo denunciada ya en otros países, empieza a ser una realidad en algunos contextos de los servicios sociales en España. En Gran Bretaña o Canadá varios informes denuncian ese cambio de perfil profesional:

"El giro del Gobierno está creando la ilusión de que el Trabajo Social es una profesión completa cuando en realidad los trabajadores sociales están siendo convertidos en administradores de casos sujetos a unas reglas establecidas por la administración. Los trabajadores sociales son reclutados por el Gobierno para realizar medidas de reducción de costos y para colaborar en las actividades de vigilancia, incompatibles con los valores del trabajo social" (Searing 2006).

5.4. *La lógica de la burocratización*

Una de las consecuencias más preocupantes de la extensión de esta lógica utilitarista es la consolidación de un cierto tipo de burocratización que Gaetano Mosca denominaba "burocratismo". Si bien la burocratización es un proceso consustancial a las organizaciones cuando aumentan de tamaño y complejidad, definido en términos de irracionalidad, impersonalidad, formalismo y fragmentación, con la noción de burocratismo se alude a una situación o proceso que traspasa las fronteras de ese significado. Aunque en general se entiende por burocratismo la influencia excesiva de la burocracia estatal en el funcionamiento de un estado o la tendencia a las soluciones puramente administrativas y formales de los asuntos públicos, nosotros la utilizaremos para describir un proceso con múltiples implicaciones.

Mintzberg (1989; 1995) planteó inicialmente cinco tipos de estructura organizacional: simple, burocracia maquinal, burocracia profesional, estructura divisional y adhocracia, a las que posteriormente añadió otros dos: misionera y política. Basándose en ellos, Austin (2002) considera que en las organizaciones de servicios humanos, encontramos una combinación de dos de esos modelos: la burocracia profesional y la mecánica. Sin embargo, a medida que la sociedad se ha ido haciendo más compleja y las soluciones que se plantean más incapaces de atajar los problemas que se les encomienda, este tipo mixto de organización burocrática, sobre todo en la esfera de la administración pública, ha derivado en bastantes casos hacia el burocratismo.

Con la idea de burocratismo en los servicios sociales nos alejamos del ideal weberiano de burocracia y sus consustanciales peligros de desviación para señalar la perversión o degradación de todos o una parte sustancial de sus principios. Un proceso en el que la configuración, contenido y tareas de las organizaciones se sujeta a un procedimiento de selección arbitrario aunque formalmente intachable; en el que se produce un aumento innecesario de normas y procedimientos que intentan disuadir o desgastar a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos mediante exigencias administrativas excesivas e incluso absurdas; donde las respuestas son cada vez más rígidas y estandarizadas y no tienen en cuenta la complejidad social ni la diferencia individual; la actividad se aleja y aísla de los fines que se le ha encomendado entorpeciendo cualquier movimiento de innovación o adaptación a la realidad; que se ve estimulada por un diálogo insuficiente entre ciencia y política originado por la marginación y/o desvaloración de la primera en detrimento de perfiles generalistas o administrativistas o por su utilización para justificar decisiones ya tomadas por otras instancias.

Pero sin duda su rasgo más característico es la preeminencia de un tipo de pensamiento y conducta por y al servicio de la administración, como si éste fuera un ente abstracto movido sólo por el interés general y racional. Schön (1998) introdujo en estos casos un concepto similar, la "incompetencia calificada", para referirse a los

mandos de una organización que permanecen ciegos a la naturaleza de los problemas y buscan alternativas que los anulen o los oculten. Son varios los autores que señalan éste, como uno de los mayores males de las profesiones de atención directa (Illich 1981; Schön 1998), y que describen cómo afecta a los servicios sociales (Aliena 1993; 2005; Aguilar et al 1990; Guillen 1993; FOESSA 2011; Garcés Sanagustín 2012). La encontramos de manera destacada en un momento en el que el sistema de servicios sociales está todavía dando sus primeros pasos. Así, Cruz, Desdentado y Rodríguez Cabrero (1985:90) apuntaban que:

“los profesionales de los servicios sociales, (...), estructuran un tipo de oferta altamente centralizada, que además de acumular poder en las manos de tales profesionales, generan un desarrollo de la oferta que o bien crece respondiendo a afanes de expansión burocrática y no de demandas sociales o necesidades reales o bien produce un tipo de oferta inadecuada y de difícil comprensión y acceso.”

En términos muy similares se pronunciaron también Aguilar et al (1990:218):

“La puesta en marcha de los servicios sociales ha consistido sobre todo, en montar aparatos administrativos y dotarlos de más recursos profesionales. Y el contenido de esa cultura trata de diseño administrativo, (...) de programas abstractos. (...) Un arquetipo de esa vacuidad es el conjunto de principios generales inspiradores de los servicios sociales, que han logrado colarse en todas las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales.”

Años más tarde, Álvarez Uría (1995) aduce la formación de una estructura burocrática en los servicios sociales diseñada por *“políticos y sesudos varones”* en las que la carrera de ascenso profesional se juega a espaldas de los profesionales, como uno de los factores que explica el malestar profesional. Ya más recientemente, dos juristas, Garcés Sanagustín (2012) y Ezquerro Huerva (2012) coinciden en señalar que la aprobación de las distintas normas que presuntamente se dirigen a satisfacer las necesidades de la población más vulnerable corren *“el riesgo de producir una burocratización de los servicios y una funcionarización de los beneficiarios”* (Garcés Sanagustín 2012:109). Pero ¿qué queremos decir cuando hablamos del burocratismo de los servicios sociales? ¿en que afecta a la intervención social?

6. Las consecuencias del burocratismo para los servicios sociales

La traslación de parte de los rasgos del burocratismo a los servicios sociales, especialmente en aquellas organizaciones cuya principal tarea es la intervención social desde el espacio público, pone de manifiesto una práctica en la que la actividad de la institución y de sus profesionales se ajusta a un número cada vez mayor de normas abstractas sin efectividad (las Leyes de Servicios Sociales o la aplicación de la Ley de Dependencia en ciertas comunidades autónomas son un buen ejemplo).

En el que los procedimientos que deben guiar la relación entre el profesional y el destinatario de la ayuda o servicio están cada vez más estandarizados y alejados de los verdaderos fines de la intervención: la ayuda y la vinculación; donde el acceso y la relación con el usuario se dificulta en forma de horarios concretos y espacios de contacto cada vez más restringidos y delimitados. En algunas de estas organizaciones observamos cómo se impide o desincentiva el desarrollo de actividades o acciones que impliquen riesgos, cambios o adaptaciones para la organización. Se plasma en la configuración de una organización rígida, más obsesionada con el control cuanto más imprevisibles son las situaciones que afronta, en la que a menudo encontraremos jerarquías atomizadas en torno a una división forzada de los problemas y en las que pierden importancia los fines, los objetivos y los contenidos de la intervención social mientras se ensalzan aquellos de tipo tecnocrático administrativo que garantizan la seguridad de la organización y de sus miembros soslayando así el conflicto. Se refleja en la creciente importancia de los perfiles administrativistas en la configuración de los equipos directivos de los servicios sociales en detrimento de los profesionales con experiencia en el campo. En la ausencia de cualquier tipo de evaluación científica en favor de un tipo de gerencialismo, en el que lo corporativo suplanta la finalidad y donde la institución se empeña en hacer urgente casi todo con el fin de evitar lo importante.

En las organizaciones que acaban desarrollando este tipo de conductas comprobamos como la intervención social pasa de ser una actividad de taller (artística, intuitiva, oral, variada) a una de oficina (escrita, procedimental, fija, pretendidamente objetivista). Se abdicó de luchar por lo imposible o aceptar lo diferente a no admitir siquiera su contingencia. En este contexto, la intervención social como actividad emancipadora, artística y compleja es sin duda la primera víctima. Debemos interrogarnos sobre el futuro de los servicios sociales:

“En qué medida la inevitable burocratización de los servicios sociales (...) supone crear una cultura organizativa en la que lo corporativo viene a primar sobre lo comunitario y la dimensión estatal sobre la dimensión civil. Si como parece esta doble tensión caracteriza en la actualidad a los servicios sociales, de su resolución en un sentido o en otro, o en fórmulas mixtas, dependerá la naturaleza y contenidos de los servicios sociales” (Rodríguez Cabrero 2004:193)

¿Qué hacemos ante esta situación? ¿Cómo escapamos a los efectos de este proceso? ¿Hasta dónde llegan nuestras posibilidades para modificar esta tendencia? Molleda (2012) aborda el problema de la burocratización desde una perspectiva diferente, la manera en que esta afecta a los trabajadores sociales. Su reflexión sin embargo puede hacerse extensiva a todos los que trabajamos en servicios sociales. Para la autora, la burocracia no es un problema en si mismo, sino que el verdadero problema es *“el uso que hacemos de ella para evitar encontrarnos con la complejidad y las contradicciones de la tarea”* (p.218). Es cierto que como defiende la autora en un plano más analítico, las organizaciones tienen una fun-

ción indispensable al permitir gestionar la angustia y frustración del profesional ante situaciones que escapan a sus posibilidades. Pero en ocasiones el precio que el profesional debe pagar es alto. En algunos casos, la organización opta por separar, incluso físicamente, las actividades relacionales de las decisorias para evitar convivir con el conflicto intrínseco de los servicios sociales; en otras opta por configurar marcos relacionales profesional-usuario que bajo la premisa de proteger la seguridad de este último, dificultan la intención pedagógica de la intervención social. El estudio de Giménez Bertomeu (2010) recoge entre algunos de los obstáculos que señalan los profesionales y que dependen de la institución el intrusismo político tanto en el juicio profesional como en el desempeño de las funciones propias del profesional, como en la organización de las actividades y los tiempos y la promoción de personal no experimentado para tareas de planificación y gestión.

Nuestra autora recomienda que para evitar la colisión de los profesionales con la institución, estos deben comprender las implicaciones que tiene el lugar jerárquico que ocupan en ella, las funciones que se esperan de ellos y cómo comportarse en relación a ella de forma que el profesional se haga con la tarea dentro de la institución. En sus propias palabras:

“Solo se puede realizar la tarea profesional adecuadamente (tanto hacia los usuarios como con vistas a incidir dentro de la propia institución) si asume los condicionantes de su lugar institucional. En caso contrario se verá inmerso en un mar de malentendidos (...)” (Molleda 2010: 222).

No podrá negarse la buena intención de la autora al señalar una realidad en la que muchos profesionales chocan con su institución, son marginados, se automarginan o son excluidos de cualquier posibilidad de mejora personal y profesional, cuestiones que varios autores ya han señalado (Giménez Bertomeu 2010; Searing 2006) como el inicio de un camino que lleva a la desilusión y el malestar profesional. No obstante, para nosotros, estas reflexiones van más allá pues confirman la existencia de límites que provienen de la misma institución, no del problema que se afronta. Límites que van más allá de lo consustancial al proceso de burocratización y que sin duda marcan claramente las posibilidades de la intervención social para desarrollar su capacidad de ayuda y alcanzar las metas fijadas.

7. A modo de cierre provisional

Parece que la realidad de los hechos expuestos nos den la razón. Los importantes avances que, los servicios sociales como sistema y sus profesionales, han logrado durante los primeros años, al mejorar las condiciones de los más desfavorecidos, han ido disminuyendo en intensidad, alcance y estabilidad con el paso del tiempo. Esto, a pesar de que los medios humanos y la capacitación profesional hayan mejo-

rado significativamente. En esa dirección apuntan algunos de los textos y autores que aquí hemos expuesto.

Hemos mostrado como es probable que la política social, sea cual sea la forma escogida, tropiece con factores que constriñen la posibilidad de obtener resultados plausibles de la acción contra la pobreza y la exclusión. Así, la realidad de unos presupuestos que se ven forzosamente limitados por razones de eficacia y equidad general del sistema (Fernández-Valmayor y Míguez 2011) obliga a repensar la lógica de los recursos en la que nos hemos movido hasta hoy. Hay indicadores en esa dirección. El hecho de que ni tan sólo durante los años en los que hubo mayor crecimiento económico en España, se haya logrado disminuir significativamente los porcentajes de pobreza extrema (FOESSA 2012; INE, 2013; CIPARIS 2015) o la disminución del número de ciudadanos que declaran estar dispuestos a pagar más impuestos si con ello se consigue reducir los índices de pobreza (del Pino 2007; Intermon-Oxfam 2013) apuntan a la pérdida de eficacia o a la existencia de tales límites. Por consiguiente creemos que la creciente resistencia a una mayor presión fiscal, la aparente ineficacia de los programas sociales y la pérdida de legitimidad de la acción pública como actor principal de la lucha contra la pobreza –interesada o no– son factores que alimentan la hipótesis de unos límites en la política social y que condicionan, y lo harán más en el futuro, las posibilidades de la intervención social para alcanzar sus objetivos.

Una de las causas y efectos que a nuestros ojos aparecen como elemento conformador de estos límites es el proceso de burocratismo de los servicios sociales. Hemos descrito como la dificultad de estas organizaciones para lograr sus objetivos, combinada con otros factores (presupuesto, presión sobre los recursos, etc.), explican en parte el aumento de control en la intervención social en detrimento de las funciones de ayuda. Es un asunto sobre el que han coincidido profesionales e investigadores de la política social y los servicios sociales (Álvarez Uría 1995; Aliena y Pérez 2006; Dubet 2006; Giménez 2010; Molleda 2012). Los entes en que habíamos confiado institucionalizar la práctica del Trabajo Social, la intervención social, han sobrevenido en muchos casos en un obstáculo. La tendencia hacia el establecimiento de derechos subjetivos en los servicios sociales y la consiguiente necesidad de formalizar y estandarizar sus procedimientos, pese a sus incuestionables beneficios, está socavando los fundamentos de la intervención social. Se someten cada en un grado cada vez mayor, procesos que sabemos inestables, evasivos, dinámicos y complejos, a los usos y costumbres de una administración protocolizada, especializada pero aislada en departamentos estancos, rígida y jerarquizada. Todo ello en un momento en el que coinciden una política restrictiva de acceso y una importante presión sobre los recursos públicos. Por consiguiente hoy, la administración de los servicios sociales y su propensión al burocratismo son un problema, un factor importante que está condicionando y restringiendo la posibilidad para obtener mayores progresos de la intervención social.

Referencias:

- Aguilar, M. Corera, C., Gaviria, M. y Laparra, M. 1990. "Una docena de síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social". *Documentación Social*, 79: 217-244.
- Aliena, R. 1993. "El futuro de las políticas no se juega en las metáforas". *Documentación Social*, 93: 43- 55.
- Aliena, R. 2006. "Voluntariado y administraciones públicas: el laborioso tejido de una red". *Documentación Social*, 141: 193-212.
- Aliena, R. 2012. "Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico". *Comunitania*, 4: 10-42.
- Althusser, L. 2005. *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión Argentina.
- Álvarez Uría, F. 1995. "En torno a la crisis de los modelos de intervención social". Pp. 5-40 en *Desigualdad y pobreza hoy*, editado por F. Álvarez- Uría, et al. Madrid: Talasa.
- Austín, D.M. 2002. *Human Services Management. Organizational Leadership in Social Work Practice*. New York: Columbia University Pres.
- Bandrés, E. 2012. "La financiación de los servicios sociales". Pp. 121-144 en *Marco jurídico de los servicios sociales en España*, editado por A. Ezquerro Huerva . Barcelona: Editorial Atelier.
- Cañedo, M. 2011. "¿Y esto a quién se lo cuento, al ayuntamiento?: trabajadores sociales entre la vocación y la burocracia. Un análisis antropológico del modelo de intervención de los Servicios Sociales a partir de la etnografía de una red asistencial madrileña". *Cuadernos de Trabajo Social* 25: 135-153.
- Cirac, R., Sacristán, R., Villalonga, L. 2009. Estudio comparativo de los indicadores familiares de buen pronóstico versus mal pronóstico en casos atendidos por los EAIAs de la comarca del Tarragonés. Consulta 25 de mayo de 2015 (www.etsantpau.com/investigacion.htm)
- Coletti, M. y Linares, J. L. eds. 1997. *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática*. Barcelona: Paidós.
- Cruz, L., Desdentado, A. y Rodríguez Cabrero, G. 1985. *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*. Madrid: Siglo XXI.
- Del Pino, E. 2007. Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado de Bienestar. *Política y Sociedad* 44: 185-208.
- Donzelot, J. 1990. *La policía de las familias*. Valencia: Editorial Pre-Textos.
- Dubet, F. 2006. *El declive de la institución*. Barcelona: Gedisa.
- Duran y Lalaguna, P. 2013. *Derechos sociales y políticas sociales. Coincidencias y diferencias*. Valencia: Editorial Tirant.
- Ezquerro Huerva, A. de. 2012. *Marco jurídico de los servicios sociales en España*. Barcelona: Atelier.
- Fernández-Valmayor, J.L. y Miguez, L. 2011. *Servicios Sociales y crisis económica: los límites del Estado asistencial*. Comunicación presentada al VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

Ferrer, J. y Montagud, X. 2012. Trabajo Social y complejidad: los wicked problems. En Vazquez, O. y de la Fuente, Y. eds.. *El Trabajo Social ante los desafíos de un mundo en cambio*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.

Ferrer, J. y Montagud, X. 2013. La toma de decisiones y el papel de la Práctica Basada en la Evidencia (PBE) en la práctica profesional. En VVAA. 2013. *Aportaciones sobre la intervención social en tiempos de malestar*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.

FOESSA. 2011. *La pobreza y la exclusión en la crisis, un reto estructural*. Madrid: Cáritas Española. Consulta 25 de mayo 2015 (http://www.foessa.es/publicaciones_download.aspx?Id=4103)

FOESSA. 2012. *Análisis y perspectivas 2012: exclusión y desarrollo social*. Madrid: Cáritas Española. Consulta 25 de mayo 2015 (http://www.foessa.es/publicaciones_download.aspx?Id=4317)

FOESSA. 2014. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Caritas Española. Consulta 25 de mayo 2015 (http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf)

Foucault, M. 2007. *La arqueología del saber*. México. Siglo XXI.

García Roca, J. 2006. "Memorias silenciadas en la construcción de los servicios sociales". *Cuadernos de Trabajo Social* 19: 197-212.

Garcés Sanagustín, A. 2012. *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*. Zaragoza: Editorial epraxis.

Giménez Bertomeu, V. 2010. *Las organizaciones de servicios sociales de atención primaria. Estática, dinámica y propuestas de futuro*. Alicante: Diputación de Alicante.

Glazer, N. 1992. *Los límites de la política social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gómez Castañeda, J. 1995. "Los límites económicos del Estado de Bienestar". *Política y Sociedad*, 18: 185-194.

Gough, I. 1982. *Economía política del Estado*. Barcelona: Blume.

Guillen, E. 1993. "La burocratización del Trabajo Social en la intervención social". *Cuadernos de Trabajo Social* 6: 181-193.

Hasenfeld, Y. ed. 1992. *Human Services as complex organizations*. Newbury Park: Sage.

Horkheimer, M. 1973. *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires: editorial Sur.

Idareta- Goldaracena, F. y Ballesterro-Izquierdo, A. 2013. "Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social". *Portularia* 13: 27-35.

Illich, I. 1981. *Profesiones inhabilitantes*. Barcelona: Blume Ediciones.

INE 2013. Encuesta de Condiciones de Vida 2013 provisional 2012 definitivo. Consulta 25 de mayo de 2015 (<http://www.ine.es/jaxi/menu.do;jsessionid=9A187E0AFD38CB1DA6C1310DAE41FC8F;jaxi03?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453&file=inebase&L=0>)

Intermon-Oxfam. 2013. La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad e Europa. Oxford (UK): Oxfam GB. Consulta 25 de mayo de 2015 (<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-es.pdf>)

Laparra, M. ed 2015. *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

- Marshall, T. H. 1965. *Social policy in the Twentieth Century*. Londres. Hutchinson University Library.
- Mintzberg, H. 1989. *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Mintzberg, H. 1995. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Molleda, E. 2012. "Las instituciones del Trabajo Social". Pp. 209-226 en *El Trabajo Social y sus instrumentos. Elementos para una interpretación a piacere*, editado por J. Fombuena. Valencia: Nau Llibres.
- Montagud, X. 2012. "Aproximación a los límites epistemológicos de la intervención social". Pp. 109-132 en *El Trabajo Social y sus instrumentos. Elementos para una interpretación a piacere*, editado por J. Fombuena. Valencia: Nau Llibres.
- O'Connor, J. 1973. *The fiscal crisis of the state*. NY: St. Martin's Press.
- Ovejero Lucas, F. 2013. *¿Solo nos queda el Estado de Bienestar?* Artículo de opinión en el diario El País, de 28/10/2013.
- Picó, J. 1987. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Rodríguez Cabrero, G. 1990. *El gasto público en servicios sociales en España (1972- 88): aproximación a su estructura, cuantificación y análisis desde la perspectiva del bienestar social a través de las asignaciones presupuestarias*. Madrid : Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G. 2004. *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Rodríguez Cabrero, G. de. 2012. *Servicios Sociales y cohesión social*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Sevilla, J. 2011. *Límites de la actual política social*. Artículo de opinión en el diario El Mundo de 8/03/2011.
- Schön, D. 1998. *El profesional reflexivo. Como piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona: Paidós.
- White, S. et al. 2009. "The descriptive tyranny of the Common Assessment Framework (CAF): Technologies of categorization and professional practice in child welfare". *British Journal of Social Work*, 39: 1197- 1217.

ARTICULOS/ARTICLES

El arte urbano como instrumento de empoderamiento y visibilización. El Festival de Asalto/ Urban art as an instrument of empowerment and visibility. Asalto festival Cecilia Serrano-Martínez.....	Págs 9-26
¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales / Users or citizens? Intervention and participation in social politics and services Miguel Arenas Martínez.....	Págs 27-43
La violencia de género en las historias de vida de las mujeres que inician su trayectoria vital en la situación de vulnerabilidad / Gender-based violence in the life stories of women who begin their life trajectories in situations of vulnerability Gabriela Moriana Mateo.....	Págs 45-67
Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales /The consequences of bureaucratization in the social service organizations Xavier Montagud Mayor.....	Págs 69-99
Trabajadores Sociales en Israel: protagonistas y testigos del cambio social en la población árabe Análisis de grupos de discusión y entrevistas a profesionales de los servicios sociales en Galilea y Haifa / Social Workers in Israel: protagonists and witnesses of social change in the Arab population. Analysis of focus groups and interviews with professionals in the personal social services in Galilee and Haifa Alfredo Hidalgo Lavié, Javier Simonovich y Mirtha Ben-Nun.....	Págs 91-111
Software educativo Historits 1.0: Una propuesta innovadora para enseñar y aprender la historia del Trabajo Social / Educational software Historits 1.0: an innovative offer to teach and to learn the history of the Social Work Eloy Casique Rojas y Yocelyn Castro.....	Págs 113-139
“Lauream Pacis”: Una Cultura de Paz a través del deporte / “Lauream Pacis”: Peace Culture through the Sports Paris Alejandro Cabello Tijerina y Lina Guadalupe Sierra García.....	Págs 141-155
Medicina indígena tradicional, su enlace con la psiquiatría y la salud Pública / Traditional native medicine, its linkage with psychiatry and public health Iván Noé Martínez-Salazar, Erika Acevedo-Stefanoni y Luis Angel Martínez-Hernández.....	Págs 157-168

RESEÑAS/REVIEWS

Antonio López Peláez. Teoría del Trabajo Social con Grupos. Segunda Edición revisada y ampliada / Theory of Social Work with Groups. 2 ed. (por Emilio Díaz de Mera).....	Págs 169-174
Roberta Teresa Di Rosa. Mediación, Ciudadanía y Convivencia entre Culturas / Mediation, Citizenship and Coexistence among Cultures (por Alberto José Olalde Altarejos).....	Págs 175-177
María Antonietta Selvaggio (a cura di), Educatrici di società. Racconti di donne e di cura / Educadores de la sociedad. Relatos de mujeres y del cuidado 2014 (por Fiorenza Deriu).....	Págs 179-182
Enrique Pastor Seller. Trabajo Social con Comunidades / Social work with communities 2015 (por José Javier Navarro Pérez).....	Págs 183-185
Enrique Pastor Seller, Gerardo Tamez González y Karla Annett Cynthia Sáenz López. Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España México / Governance, citizenship and participatory democracy 2014. A comparative analysis between Spain and Mexico. Madrid: Dykinson (por Juan Bautista Martínez Fernández).....	Págs 187-192

