
SERVICIOS SOCIALES, CRISIS Y REFORMA LOCAL: RESPUESTAS DISCURSIVAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL¹

SOCIAL SERVICES, CRISIS AND LOCAL REFORM: DISCURSIVE RESPONSES FROM SOCIAL WORK

Javier Pacheco-Mangas²
María de las Olas Palma-García³

TRABAJO SOCIAL GLOBAL 2015, 5 (8), 47-67

Resumen

La actual situación de crisis económica y las políticas desarrolladas al amparo del reformado artículo 135 de la Constitución, que consagra la estabilidad presupuestaria como guía fundamental de la acción de las Administraciones Públicas, están teniendo una incidencia directa en el sistema de Servicios Sociales. La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* supone un importante retroceso y un elemento de inseguridad jurídica para un sistema de protección social aún incompleto. La presente investigación pretende, mediante un enfoque cualitativo definir los patrones de regularidad discursiva de los participantes centrándonos en aquellos aspectos relacionados con la coyuntura económica y los cambios normativos que inciden en el régimen competencial de las entidades locales. Las líneas argumentales del discurso se centran en las dificultades para el trabajo diario, la fuerte instrumentalización del sistema y la incertidumbre de que éste desaparezca o modifique su configuración de forma sustancial. Se pone de manifiesto como los y las profesionales del Trabajo Social perciben un contexto de trabajo alejado de los ideales profesionales y que adolece de una dotación de recursos de calidad, en el que se ha descuidado una intervención social personalizada y orientada al desarrollo personal y social integral, donde las modificaciones en materia de régimen local suponen una seria amenaza.

¹ Este trabajo fue presentado, en su primera versión, como ponencia del *I Congreso Internacional de Facultades y Escuelas de Trabajo Social*, celebrado en abril de 2014 en Murcia (España). Se publica ahora como artículo, una vez transformado/adaptado por sus autores, aceptado por TSG, y superado el proceso de revisión por pares, y previa autorización de los editores de las Actas del referido Congreso. [N. de Ed.]

² Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Servicios Sociales Comunitarios. Málaga, España.

³ Universidad de Málaga. España.

Correspondencia: fjavierpacheco@gmail.com

Recibido: 14-11-2014 Revisado: 21-04-2015 Aceptado: 03-06-2015 Publicado: 25-06-2015

Identificador permanente de este artículo: <http://hdl.handle.net/10481/36790>

Abstract

The current economic crisis and the policies developed under the amended article 135 of the Spanish Constitution, which enshrines the budgetary stability as a fundamental guide the action of the government, are having a direct impact on the Social Services system. The approval of Spanish Law of rationalization and sustainability of local government is a major setback and an element of legal uncertainty for a system of social protection still incomplete. This research, using a qualitative approach to define patterns of discursive regularity of participants focusing on aspects related to economic conditions and regulatory changes that affect the competence regime of local governments. The plot lines of the speech focused on the difficulties of daily work, strong manipulation of the system and the uncertainty of it disappear or change its configuration substantially. It is revealed as social work professionals perceive the context of remote working professional ideals and suffers from a resourcing quality, which has been neglected a custom social intervention oriented comprehensive personal and social development, where changes in local arrangements pose a serious threat.

PC.- discurso profesional, intervención social, Servicios Sociales Comunitarios, crisis económica, reforma local.

KW.- professional discourse, social intervention, community social services, economic crisis, local reform.

Introducción

La actual situación de nuestro modelo de Servicios Sociales es fruto de importantes transformaciones que han tenido lugar principalmente desde la transición, marcada por la adopción de un texto constitucional en 1978 que no los contemplaba de manera específica, otorgándole un nivel de protección inferior al que poseían otros sistemas de protección como el de salud o educación. A pesar de este déficit de partida, el desarrollo de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y diversos avances normativos posteriores han procurado una evolución hacia un sistema de Servicios Sociales, que mantiene, al menos en el nivel de atención primaria, cierta homogeneidad.

Los municipios han tenido un importante papel en la puesta en práctica de los objetivos del sistema de Servicios Sociales, como administración más cercana a la realidad y problemática de las personas, pudiendo situar su comienzo en las distintas leyes de beneficencia del siglo XIX, con un marcado carácter municipalista. Ya a mediados de ese siglo, con la promulgación de la segunda Ley General de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de 1852, las entidades locales operaban bajo un modelo de corte benéfico-asistencial que ejercían a través de las juntas municipales de beneficencia, con

competencias en asistencia sanitaria y social domiciliaria y la función de ‘puerta de acceso’ a los servicios con un carácter especializado (Aguilar, 2010). Es a partir de aquí cuando se comienzan a establecer medidas de responsabilidad pública que hacen impropio hablar de un sistema regido por la graciabilidad (Casado y Fantova, 2007). Durante el franquismo, las corporaciones locales, con el concurso de las Diputaciones Provinciales, a las que se les encomienda la gestión de los servicios asistenciales de tipo residencial (tanto sanitarios como sociales), mantuvieron una política social marcada por la acción social centralizada del régimen franquista, limitándose a la gestión del padrón de beneficencia municipal y a los establecimientos que la legislación les encomendaba.

Con la década de 1980, comienzan a producirse distintos cambios legislativos que afectan directamente a los municipios y repercuten en una importante transformación del modelo de Servicios Sociales desarrollado hasta la fecha. Por un lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) estableció en su art. 25.2.k la competencia municipal en la prestación de servicios sociales, así como su obligatoriedad de prestación en aquellos municipios de más de 20.000 habitantes. Esta norma sentó un precedente importante en relación a la organización y funcionamiento de los servicios públicos, así como su titularidad universal (art. 18.1.g), permitiendo la exigencia por parte de la ciudadanía de aquellos servicios que son competencia municipal, y extendiendo el derecho a los “extranjeros domiciliados”. A pesar de esto, la inconcreción de la competencia “prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social”, que planteaba el artículo 25, daba libertad a las entidades locales para la configuración de los servicios sociales municipales según lo dispuesto en cada una de las leyes autonómicas sobre la materia que en aquel momento se empezaban a promulgar.

La necesidad de un instrumento que coordinara y armonizara las prestaciones de Servicios Sociales en todos los municipios, hizo que en 1988 surgiera el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (en adelante Plan Concertado). Planteado como un instrumento para la cooperación económica y técnica entre las tres administraciones públicas competentes en materia de Servicios Sociales, se sustentaba desde la base del consenso y el acuerdo, toda vez que la opción de una norma integradora y común no era posible (Chacón y Roldán, 1999). Este acuerdo se ha destacado como el principal logro a nivel nacional en la materia (Gutiérrez Resa, 1995) ya que garantizaba el acceso a los Servicios Sociales de base a toda la población y permitía el establecimiento de un catálogo de prestaciones básicas para todo el territorio nacional y que comprenden: información y

orientación, apoyo convivencial y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo y prevención, inserción y cooperación social. El Plan Concertado planteó además una redefinición territorial para la prestación de los Servicios Sociales (se crean demarcaciones como Zona de Trabajo Social y Unidad de Trabajo Social), dotándola de equipamientos específicos, como el centro de Servicios Sociales, los albergues y los centros de acogida.

Por establecer una unidad de análisis concreta que permita posteriormente hacer una comparación y obtener elementos para la discusión, tomaremos como referencia el desarrollo de los Servicios Sociales municipales en Andalucía. En el caso concreto de esta Comunidad Autónoma, el desarrollo normativo de los Servicios Sociales ha estado marcado por la aprobación en 1988 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (Ley 2/1988, de 4 de abril), que vino a completar el marco legislativo que había comenzado con el decreto de creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía (Decreto 49/1986, de 5 de marzo). De esta forma, la ley recoge que su finalidad es el logro de unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, mediante una atención integrada y polivalente (art. 7). Establece además, que es la Administración Local, la competente para su prestación, reservándose la Administración Autonómica, las funciones de planificación general, supervisión y asesoramiento técnico entre otras (art. 17). Posteriormente, con el Decreto 11/1992, de 28 enero, se completa el desarrollo los Servicios Sociales Comunitarios recogidos en la ley autonómica, definiendo el principal equipamiento para su prestación: los Centros de Servicios Sociales. Como se ha referido anteriormente, el Plan Concertado tendrá un papel fundamental en el desarrollo de los equipamientos y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía.

La publicación a nivel nacional en 2006 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, venía a completar el modelo de atención a las personas con discapacidad y mayores, planteando además importantes repercusiones en los Servicios Sociales en general al configurar un sistema garantista que ofrece prestaciones y servicios de derecho subjetivo, a diferencia de lo que hasta entonces se venía reconociendo. En Andalucía, la norma que regulaba el procedimiento (Decreto 168/2007 de 12 de Junio) dejó en manos de los Servicios Sociales Comunitarios las tareas de información y de elaboración de la propuesta de programa individual de atención, entre otras, lo que supuso un importante aumento de la carga de trabajo, aunque también una amenaza para la visibilidad del resto de prestaciones del sistema. A este respecto Villalobos (2008), sostiene que “los trámites

[...] han irrumpido en los Servicios Sociales Comunitarios con la fuerza de un huracán, hasta tal punto que ahora pareciera que la única competencia de estos servicios fuera el trabajo relacionado con los trámites de la Dependencia” (p. 13).

A lo ya referido cabe añadir, en primer lugar, la clarificación y concreción en cuanto al sistema de Servicios Sociales (sin referencias al anterior término de “asistencia social”) como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma otorgada por el Estatuto de Autonomía para Andalucía (L.O. 2/2007, de 19 de marzo). En segundo lugar, el reconocimiento de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios como competencia propia de los municipios (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, art. 9.3.). Por último, la entrada en vigor de una nueva norma en materia de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 6/2010, de 11 de junio), da un paso más en la suficiencia financiera de las entidades locales, haciendo especial hincapié en el aseguramiento de la prestación de las competencias propias de los municipios.

En el momento actual, las nuevas políticas de corte neoliberal que se están llevando a cabo en España y que se pretenden justificar en la actual situación de crisis económica, producen importantes efectos de restricción de derechos y coberturas, principalmente en los modelos de protección social y por extensión en el sistema de Servicios Sociales. La reciente modificación de la LRBRL es una de las consecuencias más importantes de esta estrategia pues incide sustancialmente sobre el régimen competencial de los Servicios Sociales municipales. De esta forma, la nueva redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, limita la competencia municipal relacionada con los Servicios Sociales Comunitarios a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2.e.).

Sobre el principio inspirador de *una administración, una competencia*, contenido en su preámbulo, con la pretensión de evitar el solapamiento de funciones entre diferentes niveles, Muñoz Machado (2013) sostiene su carácter contrario a la constitución, de la que se deduce un ejercicio de competencias en el que deben cooperar los diferentes niveles de la Administración, opinión avalada por diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han destacado el carácter bifronte del régimen local (STC 84/1982, f.j. 4º y STC 214/1989, ff.jj. 11, 12 y 20). Mellado (2012) sostiene que los problemas de la administración

local no se sustentan solo en la superposición de funciones, sino en otros problemas estructurales y de organización no resueltos, unido a la falta de un modelo claro de financiación de las entidades locales.

Metodología

La presente investigación quiere mostrar las respuestas de las y los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios en torno a la crisis y la reforma local, a través de un acercamiento de tipo cualitativo, mediante un análisis del discurso, siguiendo los planteamientos de Wetherell y Potter (1996) y su herramienta analítica de los repertorios interpretativos. A partir de los datos obtenidos en una investigación más amplia (Pacheco-Mangas y Palma-García, 2014) y teniendo en cuenta la trascendencia y el impacto que esta cuestión tiene en el ámbito de los Servicios Sociales, se han identificado los patrones de regularidad discursiva que definen los planteamientos y estrategias que los y las hablantes emplean para afrontar la crisis y las nuevas modificaciones legislativas en materia de régimen local.

La investigación cualitativa ofrece, en relación a las motivaciones, creencias y actitudes, una mayor longevidad de sus resultados (Báez, 2007), pues son estos elementos los que tienden a una mayor estabilidad y permanencia en el tiempo, aunque se vean influenciados por el contexto social, político y económico. En relación a nuestro objeto de investigación, si bien el contexto actual de recesión económica es un elemento determinante sobre el estado de la cuestión y el discurso profesional, las prácticas profesionales, las estrategias organizacionales y en general la configuración del sistema público de Servicios Sociales, no van a tener diferencias sustanciales con el pasado.

El análisis del discurso, que irrumpió en la psicología social en 1987 con el trabajo de Wetherell y Potter (Íñiguez y Antaki, 1998), nos va a permitir un acercamiento directo a la realidad y sus prácticas sociales. Así, Íñiguez (2006) plantea que “los discursos articulan el conjunto de condiciones que permiten las prácticas: constituyen escenarios que se erigen en facilitadores o dificultadores de posibilidades, hacen emerger reglas y sostienen relaciones” (p. 83), donde el análisis será “sacar a la luz el poder del lenguaje como una práctica constituyente y regulativa” (Íñiguez y Antaki, 1994, p. 63).

El lenguaje, eje vertebrador del discurso, se presenta, por un lado, como práctica social, con un carácter performativo que no sólo describe la realidad sino que lleva a cabo acciones sociales (Garay, Íñiguez, y Martínez, 2005); y por otro, como constructor de la realidad, por cuanto “constituye un instrumento para expresar y hacer públicas nuestras ideas” (Garay *et al.*, 2005, p. 113). En este sentido, Wetherell y Potter (1996) diferencian aquí entre el concepto de función, variabilidad, construcción y la unidad analítica del repertorio interpretativo.

La función, define la orientación del lenguaje hacia la acción. El hablar conlleva funciones como justificar, disculpar o explicar, pero a veces produce efectos que van más allá de la mera descripción y no están directamente disponibles para el analista. En cuanto a la variabilidad, los autores hacen referencia a que un acontecimiento o hecho social puede describirse de diversas formas, en la medida en que la función puede variar; es decir, cierto tipo de funciones, nos pueden llevar a determinadas variaciones en el discurso. Por otro lado, la construcción “guía al analista hasta el lugar donde el discurso se fabrica a partir de recursos lingüísticos preexistentes con características propias” (Wetherell y Potter, 1996, p. 66), a la vez que destaca la noción de discurso, enfocado hacia la acción. La unidad analítica de repertorios interpretativos, establece los patrones de regularidad discursiva que se dan entre los hablantes y que “se pueden considerar como los elementos esenciales que los hablantes utilizan para construir versiones de las acciones, los procesos cognitivos y otros fenómenos” (p. 66).

Para la recogida de datos, se realizaron veinticinco entrevistas en profundidad con trabajadores y trabajadoras sociales de la provincia de Málaga. La selección de los y las participantes se realizó de forma intencional, siguiendo un muestreo por bola de nieve, entre profesionales del Trabajo Social con amplia experiencia (más de 5 años) y en activo en Centros de Servicios Sociales Comunitarios de la provincia de Málaga, ocupando puestos de Trabajador/a Social de Zona con responsabilidades sobre una Unidad de Trabajo Social y/o un Servicio de Información, Valoración y Orientación (ver Tabla I). Las entrevistas se realizaron durante los meses de junio y julio de 2013, momento en el que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se encontraba en trámite para su aprobación en las Cortes Generales, hasta que finalmente fue promulgada en diciembre de 2013. Las entrevistas fueron grabadas con el consentimiento de los y las participantes para facilitar su posterior transcripción completa e importación al *software* Atlas.ti 6, de manera que pudiera ser analizado utilizando distintos modelos de análisis del discurso. En la

presente investigación nos centramos en el material recuperado en cada entrevista sobre repertorios interpretativos ante la crisis y la reforma local.

Tabla I. Edad, género y experiencia profesional de los y las participantes

Edad	Entrevistas	Sexo		Años en activo			
		H	M	>5;<10	>10;<15	>15;<20	>20
<35	2	1	1	2	0	0	0
>35;<45	12	6	6	3	2	3	4
>45;<55	10	0	10	0	6	0	4
>55	1	0	1	0	0	1	0
TOTAL	25	7	18	5	8	4	8

Fuente: elaboración propia

Para el desarrollo de las entrevistas se utilizó una guía temática, diseñada al efecto y relacionada con aspectos propios de la profesión y el trabajo diario, que permitió conseguir extractos textuales amplios, centrándose en los siguientes aspectos: a) vocación profesional; b) definiciones e ideas propias del servicio; c) formas de abordaje de la demanda; d) factores que influyen en la calidad asistencial; e) labor de empoderamiento ciudadano y promoción de derechos y; f) la percepción del futuro.

Para el posterior análisis se fijaron cinco descriptores que permitieran aislar las estrategias discursivas relacionados con la crisis económica y la reforma local: (1) principales dificultades del momento actual en la intervención; (2) la visión y misión de la organización; (3) necesidad de un modelo orientado a la intervención con la comunidad; (4) afectación de los Servicios Sociales Comunitarios por la Ley 27/2013; y (5) pronóstico de los Servicios Sociales Comunitarios. Una vez aislados los extractos significativos de texto, se procedió a la codificación para facilitar su interrelación.

Mediante lecturas sucesivas y detenidas, y haciendo uso de las relaciones establecidas entre códigos, se observaron aquellos patrones de regularidad discursiva que son empleados de forma mayoritaria por las personas participantes para representar la realidad en torno a la crisis y la reforma local y que conforman los dos repertorios interpretativos obtenidos.

En relación a las posibles limitaciones metodológicas que pueda presentar la investigación, cabe resaltar que, aunque el Trabajo Social tiene una representación significativa en el conjunto de las profesiones del sistema de Servicios Sociales, hubiera sido necesaria la incorporación de participantes de otras profesiones para abarcar un espectro discursivo mayor. Esto podría, a su vez, haberse combinado con técnicas grupales para el conocimiento de la realidad, como el grupo de discusión. En cuanto al análisis, la introducción de mecanismos de evaluación interjueces de personas externas al equipo de investigación para la identificación de los repertorios, podría enriquecer y dar mayor fiabilidad al estudio, teniendo en cuenta que el formato de presentación que nos ocupa tampoco permite una explotación amplia de los resultados obtenidos.

Resultados

Del análisis del discurso realizado se encontraron dos repertorios interpretativos que los trabajadores y las trabajadoras sociales ponen en práctica en relación a la crisis económica y los cambios en materia de régimen local en el ámbito de los Servicios Sociales municipales, y que se han denominado:

1. Ni tiempo ni recursos
2. Conscientes del cambio

Ni tiempo ni recursos

A través del discurso de los y las profesionales observamos cómo ponen de manifiesto sus dificultades para cumplir los objetivos marcados dentro del sistema. A través de este repertorio los y las participantes destacan principalmente aspectos relacionados con deficiencias en cuanto a visión y misión de la propia organización, además de una inadecuada planificación estratégica para abordar de forma correcta las problemáticas sociales existentes. Esto redundo en una imagen distorsionada hacia el exterior sobre la labor que los propios profesionales desarrollan, que unida a la recurrente referencia a la falta de dotación de recursos económicos, técnicos y materiales, conforman un sistema alejado de sus pretensiones originales. En los extractos que se presentan a continuación, puede observarse como los y las participantes justifican un contexto de trabajo limitado en el que la intervención se reduce a la gestión y aplicación de recursos, distante de valores de

promoción del desarrollo y la autonomía personal. De las entrevistas realizadas cabe resaltar la falta de tiempo como factor principal que impide la puesta en práctica de los ideales profesionales, donde subyacen por un lado una escasez de autonomía para la gestión y control del tiempo que se dedica a la intervención, y por otro un rechazo a la sobrecarga de tareas administrativas y de gestión, que los y las participantes no consideran instrumentos de la intervención social:

Como otras muchas cosas, pues se supone que a mí me encantaría tener tiempo para poder un poco, pues no sé, eso que siempre se habla de dotarle de habilidades, que puedas facilitarle un montón de cosas, ¿no? de ellos mismos, despertarle potencialidades para que hagan infinidad de cosas. Pero para eso necesitas tiempo (E-13).

Yo creo, que sería interesante, disponer de algo más de tiempo para el usuario, para el ciudadano. Disponer más de mi tiempo, sin que me marquen tanto, “x” tiempo por ciudadano. Es algo que yo siempre procuro, pero que pocas veces puedo hacerlo porque no depende de mí. Pero esa falta de tiempo, es tiempo para dedicarse a hacer trabajo social, elaborar nuestros proyectos con las familias, establecer periodos de cambio, compromisos; pero eso a día de hoy, no sé si llegará. (E-15).

Estas situaciones configuran un paradigma de trabajo centrado principalmente en el reparto de los recursos y que por tanto tiene como principales protagonistas al individuo o familia. El alejamiento de la intervención con grupos y comunidades, repercute directamente de forma negativa en los beneficiarios de las acciones del sistema de Servicios Sociales. El cambio hacia modelos donde prima la inmediatez frente a la planificación, la reflexión y el análisis de la propia práctica profesional supone la aceptación de una intervención en Trabajo Social que no comprende actuaciones con las personas orientadas a la transformación social y al empoderamiento para el cambio, sino únicamente como una herramienta para evitar el conflicto social. Como puede verse en el primero de los extractos que se presenta, el discurso hace referencia a la imagen distorsionada del sistema de Servicios Sociales, provocada en muchas ocasiones por una inadecuada gestión, por generar expectativas erróneas en la ciudadanía, o por un exceso de instrumentalización desde el poder político.

Los y las profesionales son conscientes de esta situación justificando una nueva posición más pasiva ante las injusticias y los problemas sociales, que ha dejado de lado la faceta tradicional reivindicativa del Trabajo Social:

A mí también me gustaría que alguien que viniera aquí a organizar, un político, un jefe, que cuando viniera, me preguntara, ¿tú para que estás? Que lo sepa, que sepa lo que hago. Porque luego el no saber, hace que circule una imagen en la calle. La pregunta "¿tú para que estás aquí si no me vas a pagar el alquiler?" (E-11).

Yo creo que si actuamos de barrera de contención, y además es algo histórico, yo creo que al final el TS ha dejado muy de lado su faceta de reivindicar el cambio y asumido el papel de "esto es lo que hay", "esto es lo que te puedo ofrecer", "no vas a conseguir nada al margen de esto", hemos asumido mucho esto (E-12).

Resulta recurrente también en el discurso los planteamientos que nos muestran la conciencia de los y las participantes en procurar un trabajo interrelacionado con el resto de sistemas de protección social. En el caso del empleo se muestra una desconexión con la realidad, pues después de una época en la que las consecuencias de la recesión han sido principalmente la alta tasa de paro, el sistema de Servicios Sociales no ha sabido adaptarse a la nueva realidad, incorporando la orientación para el empleo o para el emprendimiento a la labor de información que tiene el sistema, apuntando a este hecho como una posible causa de la proliferación de los modelos de trabajo asistencialistas que se apuntaban anteriormente:

Y luego, que también nuestra propia intervención vaya ligada al trabajo social y empleo, que siempre lo hemos dicho [...] porque últimamente muchas de las demandas de información y orientación van relacionadas con el tema del empleo. Entonces yo creo que si se produjesen esos cambios, yo creo que seríamos importantes. Siempre y cuando produzcamos cambios en la población y no seamos meros transmisores de un medicamento (E-10).

Conscientes del cambio

El segundo de los repertorios identificados gira en torno a los planteamientos discursivos que las personas participantes utilizan para justificar comportamientos relacionados con los cambios que se están produciendo en el sistema de Servicios Sociales y a los que asisten entre la perplejidad y la resignación. Del análisis se deduce por un lado un cierto grado de crítica en los nuevos planteamientos ideológicos, políticos y normativos que afecta a su campo de trabajo, faltando una mayor presencia en el discurso de estrategias de confrontación a los cambios y de mayor implicación y participación política que tradicionalmente ha acompañado a la profesión. En los extractos que se presentan a continuación las y los participantes hacen referencia a la calidad, como constructo que en los últimos años ha basado determinados planteamientos para mejorar el sistema y su impacto en la sociedad, identificando estas experiencias como erróneas, principalmente por no estar centradas en el resultado con la ciudadanía, sino en el aspecto procedimental. Se plantea también la necesidad de incidir en el desarrollo normativo que permita la configuración de las prestaciones del sistema como derechos subjetivos:

Creo que el empoderamiento, el cambio, dar buena información, tiene que ser una filosofía de trabajo. Ahora se ha puesto de moda la calidad, y todo el mundo tiene que cumplir unos procedimientos que están hechos sobre el papel. Pero luego llevar eso a la práctica, que la calidad sea una realidad, en acogida, atención de la persona, búsqueda de soluciones, eso... queda lejos de ser un proceso de calidad, porque no nos organizamos de cara a ello suficientemente (E-3)

En cuanto a la calidad, lo que pasa, es que quizá lo ideal sería ir hacia un modelo preventivo, no asistencialista como el que estamos llegando ahora. Porque de querer dar un paso hacia delante, hemos dado cuatro para atrás. Hay que cambiar el modelo, reformar la ley de Servicios Sociales y plantear un modelo de derechos, de derecho subjetivo, que garantice y de cobertura a todo el mundo, pero no interesa (E-1).

Los planteamientos de las y los participantes se mueven en un marco de gran complejidad. En primer lugar, vemos como una de las principales preocupaciones que queda patente en el discurso es la preocupación sobre el futuro del sistema de Servicios Sociales

Comunitarios, motivado fundamentalmente por las políticas que se están ejecutando en la actual situación de crisis económica, incluyendo la modificación de las normas básicas de régimen local. Pero quizá resulte interesante extraer del análisis la representación que los y las profesionales hacen de sí mismos como trabajadoras y trabajadores por cuenta ajena, empleados y empleadas de un sistema público en la encrucijada. Aparece por tanto una doble vertiente: laboral, que hace referencia a la incertidumbre sobre su propio futuro como profesionales en la administración pública; y social, donde se identifican planteamientos restrictivos y reduccionistas que van a mermar la calidad del sistema y el reconocimiento de derecho en la ciudadanía, como se ve reflejando en los siguientes extractos:

En cuanto a la reforma y los cambios, como el problema aquí, es que no se sabe lo que va a ocurrir mañana, pues... está todo en el aire, pero claro, ya eso por sí solo es un problema. La calidad probablemente, va a bajar, eso está claro. En el momento que no se exija tanto, que no se reivindique tanto, pues las cosas irán a peor (E-22).

Es como te lo plantees. Si yo cojo y digo: cómo tengo colegios, plazas suficientes y es obligatorio, porque lo pone en la ley, pues nada... que los padres lleven a sus hijos al colegio, ¿no? Ahora, si yo pienso que el fracaso escolar es lo que más lleva a la exclusión y a que no se encuentre trabajo; que si evitas el fracaso escolar inviertes en futuro, pues entonces, voy a invertir en absentismo para que en el futuro no tenga esos problemas. Es que la misma realidad se puede mirar de diferente manera (E-4).

A pesar de la novedad normativa y de su repercusión, su irrupción en los Servicios Sociales Comunitarios no supone un acontecimiento innovador en un sistema de reciente creación y aún poco consolidado y desarrollado. De esta forma desde el punto de vista profesional se plantean las mismas dificultades que se produjeron y vivieron personalmente durante la creación de los primeros dispositivos de atención, donde la delimitación competencial aún no estaba completamente definida:

Según lo que yo tengo entendido, eso de que los servicios pasen de los municipios a las comunidades o lo que sea, eso va a ser nefasto desde mi punto de vista. Porque lo que va a haber, es como yo digo, "coordinador, intermediario, que si uno dice, que si el otro desdice". Hombre yo te lo digo por experiencia, porque yo cuando empecé a trabajar en los Ayuntamientos no tenían competencias en Servicios Sociales. Este

no la tenía. Yo trabaja en el Ayuntamiento, pero trabajaba para Diputación. El Ayuntamiento te decía una cosa, la Diputación te decía que ellos eran los que mandaban, y en medio nosotros. Era un caos, así que... (E-21).

Discusión

El discurso profesional nos muestra cómo la configuración actual del sistema de Servicios Sociales Comunitarios, surgido de la transformación normativa y social tras la transición, se está viendo afectada por la crisis económica y la reorientación de las políticas públicas hacia estrategias de contención del gasto y sostenibilidad financiera. Estas toman su fundamento original en el artículo 135 de la Constitución, reformado en 2011 y que dota de rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria en las Administraciones Públicas. La reforma que pretende que los organismos públicos no puedan incurrir en déficit presupuestario, supone una ruptura en el tradicional consenso constitucional, a la vez que introduce un principio con un marcado perfil ideológico vinculado al liberalismo económico (Ridaura, 2012) y que sirve de guía para la formulación de las políticas públicas.

Si bien el contexto en el que se sustenta la investigación tiene una influencia directa en los modelos de intervención en Trabajo Social, con una inaudita recesión que afecta a un importante conjunto de países de nuestro entorno, y de forma local, los cambios en el régimen competencial de los Servicios Sociales de ámbito municipal, hay que destacar que parte de la estrategias planteadas por los y las participantes forman parte del discurso recurrente de la profesión en los últimos tiempos, entre los que cabe destacar, la orientación hacia intervenciones basadas en la gestión y provisión de recursos y servicios, normalmente escasos, en las que los y las profesionales adoptan un rol de verificador de la necesidad y de control social (Ballester, Viscarret y Úriz, 2013).

Las importantes implicaciones de esta estrategia, orientan el sistema de Servicios Sociales hacia estadios similares a épocas anteriores y genera entre los profesionales un discurso de profunda desafección hacia el sistema y las organizaciones en las que desarrollan su trabajo, poniendo de manifiesto cómo se construye socialmente un modelo de intervención, que en la gran mayoría de las ocasiones dista de lo marcado en las normas y códigos éticos del ámbito. Los comportamientos que se desvían de la norma se justifican por diferentes

disfunciones de tipo institucional y estructural, que mediatizan y condicionan el trabajo, orientándolo hacia un modelo de intervención con un marcado carácter asistencial y eminentemente individual y de carácter paliativo.

Estas circunstancias, unidas a una importante burocratización hacen que el profesional tienda a centrarse en los procesos más que en la propia intervención, pues tal y como plantean Idareta-Goldaracena y Ballesteros-Izquierdo (2013) “cuando el profesional cumple obediente y acríticamente con las tareas encomendadas por la institución altamente burocratizada, tiende a relacionarse con la idea que se compone del usuario más que con el usuario en sí” (p. 32). Investigaciones recientes (Úriz, Ballesteros y Viscarret, 2012) contrastan como entre los principales dilemas éticos de los profesionales del Trabajo Social en España, se encuentran las dificultades para establecer criterios de cara a la distribución de los recursos disponibles y la duración del tiempo de intervención, como han planteado los profesionales en las entrevistas realizadas.

De las actuaciones puestas en marcha para garantizar la estabilidad presupuestaria, la más destacada en relación a los Servicios Sociales municipales, es la reforma de la legislación de régimen local a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En torno a la nueva ley existen importantes riesgos desde el punto de vista laboral, por cuanto no se aseguran los puestos de trabajo de los distintos niveles de atención del sistema, así como una repercusión social en detrimento de los derechos de los ciudadanos, con la posibilidad de externalización de los distintos servicios y por tanto con la pérdida de su responsabilidad pública y gestión directa (Uceda *et al.*, 2013). El traslado de esa preocupación hacia la opinión pública y la generación de un debate de confrontación y cambio desde el propio colectivo profesional se antoja una tarea complicada, por cuanto se aprecia en el discurso de los profesionales un importante desánimo y falta de credibilidad que pueden dificultar la defensa del sistema (Pacheco-Mangas y Palma-García, 2014).

Esta nueva delimitación competencial supone, en la opinión de algunos autores, una regresión a modelos anteriores basados en el asistencialismo y la beneficencia (Uceda, Martínez, Navarro y Botija, 2014) que pretende reducir el campo de actuación de los Servicios Sociales municipales, reorientándose hacia aquellas prestaciones más básicas y que relegan actuaciones específicas (intervención familiar, apoyo convivencial, trabajo comunitario, etc.) a la esfera de las comunidades autónomas (De Juan, 2014; Miguez, Almeida y Santiago, 2013). Las implicaciones de la modificación normativa van más allá de lo meramente administrativo o procedimental, donde se han establecido límites a la acción

de los entes locales mediante “mecanismos de delegación que degradan la autonomía local, tanto desde una perspectiva material como formal, en la medida en que establece tutelas para su ejercicio funcional” (Boix, 2014).

La jurisprudencia constitucional puede ser la vía para la solución de las controversias, pues ya diversas sentencias reconocen que desde las comunidades autónomas, mediante la legislación sectorial en las que ejercen competencias, pueden designar nuevas competencias a los municipios, ya que de esta manera se da cumplimiento a lo establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía (Villar, 2014). De esta forma se podría resolver el vacío normativo que ha provocado la nueva redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que ha dejado sin efectos algunos aspectos de los desarrollos normativos en materia de régimen local llevados a cabo por las comunidades autónomas (el art. 9.3. de la Ley 5/2010, de 11 de junio, en el caso de Andalucía), siempre que no se produzcan duplicidades administrativas y se cumplan los criterios marcados por la legislación en sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, tal como sostiene Morillo-Velarde (2013). En Andalucía, al igual que en otras comunidades autónomas, un intento por clarificar el marco competencial, ha venido de la mano de un decreto-ley que pretende interpretar la puesta en marcha de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo).

Más allá de determinadas intencionalidades políticas, quedan múltiples aspectos que aclarar para dar cobertura y seguridad jurídica en la prestación de los Servicios Sociales y consolidar y garantizar los derechos ciudadanos a acceder al sistema. Así mismo, se echa en falta en las respuestas de los y las profesionales una mayor beligerancia e implicación en las estrategias de cambio asumiendo una mayor identidad político-transformadora. Siguiendo a De la Red y Barranco (2014) es necesario que las trabajadoras y trabajadores sociales se responsabilicen de una mayor proactividad en la participación en las políticas sociales con un doble objetivo: reducir los efectos de la pobreza y reforzar el escasamente consolidado sistema de Servicios Sociales.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, M. (2010). La huella de la beneficencia en los servicios sociales. *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 48, 9-16.
- Báez, J. (2007). *Investigación cualitativa*. Madrid: ESIC Editorial.
- Ballestero Izquierdo, A., Viscarret Garro, J. J., & Úriz Pemán, M. J. (2013). Funciones profesionales de los trabajadores sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(1), 127-138. doi: 10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n1.41664
- Boix Palop, A. (2014). Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales. *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica, Nueva época* (2). Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10199&path%5B%5D=10676>
- Casado, D., & Fantova, F. (2007). *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la ley sobre autonomía y dependencia* (17). Cáritas Española.
- Chacón, F., & Roldán, E. (1999). Lo técnico y lo político en la estructuración del sistema de servicios sociales. *Cuadernos De Trabajo Social*, 12, 47-61.
- Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 15 de abril de 1986, núm. 32. pp. 1062-1064.
- Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 25 de febrero de 1992, núm. 17. pp. 1018-1020.
- Decreto 168/2007 de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 18 de junio

de 2007, núm. 119. pp. 38-42.

Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 28 de mayo de 2014, núm. 101. pp. 11-16.

De Juan Casero, L.J. (2014). Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre. *La Administración al día. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios y comentarios*. Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1124723>

De la Red, N. y Barranco Expósito, C. (2014). Trabajo Social y participación en las políticas sociales. *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, 39-45.

Garay, A., Íñiguez, L. y Martínez, L. (2005). La perspectiva discursiva en Psicología social. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 7, 105-130.

Gutiérrez Resa, A. (1995). Pasado, presente y futuro de los servicios sociales españoles. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 3, 33-52.

Íñiguez, L. (Ed.). (2006). *Análisis del discurso: Manual para las ciencias sociales*. Barcelona: Editorial UOC.

Íñiguez, L., y Antaki, C. (1994). El análisis del discurso en psicología social. *Boletín de Psicología*, 44, 57-75.

_____ (1998). Análisis del discurso. *Revista Anthropos: Huellas del conocimiento*, 177, 59-66.

Idareta-Goldaracena, F., y Ballesterro-Izquierdo, A. (2013). Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social. *Portularia, Revista de Trabajo Social*, 13(1), 27-35. doi: 10.5218/prts.2013.0004

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de abril de 1985, núm. 80. pp. 8945-8964.

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 12 de abril de 1988, núm. 29. pp. 1323-1328.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de diciembre de 2006, núm. 299. pp. 44142-44156.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de marzo de 2007, núm. 68. pp. 11871-11909.

Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 23 de junio de 2010, núm. 122. pp. 6-34.

Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 24 de junio de 2010, núm. 123. pp. 8-35.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2013, núm. 312. pp. 106430-106473.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (s.f.). Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en corporaciones locales 2010-2011. Madrid. 215 p. Recuperado el 9 de agosto de 2013 de http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/Memoria_Plan_Concertado_2010-11.pdf

Mellado, L. (2012). Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención. *Revista CEMCI*, 17. Recuperado de <http://www.cemci.org/revista/numero-17/articulo3.php>

Miguez, L., Almeida, M., y Santiago, D. (2013). Crisis del estado de bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria? Comunicación presentada en el *XIX Congreso Italo-Español de Derecho Administrativo, Madrid, 18 al 20 de octubre de 2012*. Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

- Morillo-Velarde Pérez, J.I. (2013). Informe: las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 87, 409-414.
- Muñoz Machado, S. (4 de julio de 2013). El archivador de las reformas. *EL PAIS, Opinión. La cuarta página*. Recuperado el 7 de julio de 2013 de http://elpais.com/elpais/2013/06/28/opinion/1372438647_841110.html
- Pacheco-Mangas, J. y Palma-García, M.O. (2014). El discurso profesional en Servicios Sociales Comunitarios: una aproximación desde la identificación de repertorios interpretativos. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 21, 9-28. doi: 10.14198/ALTERN2014.21.01
- Ridaura Martínez, M. J. (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 237-260.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Recurso de inconstitucionalidad números 106 y 109/1982 acumulados. Sentencia número 84/1982, de 23 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de enero de 1983, suplemento al núm. 13. pp. 28-33.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985 acumulados. Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 1990, núm. 10. pp. 29-60.
- Uceda, F. X., Martínez, L., Monje, M., Romero, C., Martínez, M., López, A. y García, M. (2013). Els serveis socials municipals en risc de desaparició: l'avant projecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local. *TS nova: trabajo social y servicios sociales*, 7, 73-86.
- Uceda i Maza, F. X., Martínez Martínez, L., Navarro Pérez, J. J., y Botija Yagüe, M. M. (2014). La pérdida de garantía en los Servicios Sociales Comunitarios: la reforma local. *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, 247-251.

Úriz, M., Ballester, A., y Viscarret, J. (2012). Dilemas éticos de las trabajadoras y trabajadores sociales en España. *Papers. Revista de Sociología*, 97(4), 875-898. doi:10.5565/rev/papers/v97n4.283

Villalobos, J. (2008). Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia en los servicios sociales comunitarios. *Documentos de Trabajo Social: Revista de Trabajo Social y Acción Social*, 43-44, 9-28.

Villar Rojas, F.J. (2014). Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 42-55.

Wetherell, M., & Potter, J. (1996). El análisis del discurso y la identificación de los repertorios interpretativos. En Gordo, A., y Linaza, J. (comps.), *Psicologías, discursos y poder* (pp. 63-78). Madrid: Visor.

Javier Pacheco-Mangas es Trabajador Social en los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Vélez Málaga (España). Como formación complementaria ha cursado la Licenciatura en Ciencias del Trabajo y el Máster en Investigación e Intervención Social y Comunitaria por la Universidad de Málaga. Es autor de diversos artículos y comunicaciones sobre Trabajo Social y Servicios Sociales y actualmente realiza la tesis doctoral dentro del Programa de Doctorado en Psicología en la Universidad de Málaga.

fjavierpacheco@gmail.com

María de las Olas Palma-García es profesora del Departamento de Psicología Social, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Málaga. Con una amplia experiencia como profesional del Trabajo Social previa a su actividad académica, es además Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y Doctora por la Universidad de Málaga. Su principal línea de investigación se centra en el estudio de la resiliencia aplicada al Trabajo Social. En los últimos años ha desarrollado varias investigaciones y publicaciones sobre este tema, con especial énfasis en el estudio de su adquisición y desarrollo en estudiantes y profesionales en activo.

mpalma@uma.es