

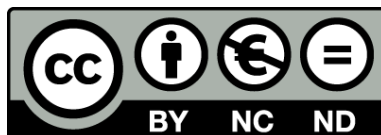


UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

# Las políticas públicas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona en el contexto de bienestar familista del sur de Europa

Los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles  
municipales de 0 a 3 años

Sergio Sánchez Castiñeira



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

**Las políticas públicas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona en el  
contexto de bienestar familista del sur de Europa.**

Los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años.

**Sergio Sánchez Castiñeira**

TESIS DOCTORAL

*Directoras*

Dra. María Soledad García Cabeza

Dra. Anna Escobedo Caparrós

Programa de Doctorado en Sociología

Departamento de Sociología



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

• 2018 •



*A la Montse, i per tot allò  
que ens queda per viure junts*



# Índice

<i>Agradecimientos</i> .....	XIII
<b>Presentación</b> .....	<b>XV</b>
I. Planteamiento de la investigación.....	XVII
II. Metodología.....	XXI
III. Organización de la tesis.....	XXX
<b>Capítulo 1. La intervención institucional contra la pobreza en el sur de Europa</b> .....	<b>35</b>
1.1. Introducción .....	37
1.2. La gestión de la pobreza en el sur de Europa .....	38
1.2.1. Anclaje institucional del familismo.....	40
1.2.2. Familia extensa y comunidad .....	41
1.2.3. Desigualdad de género y pobreza.....	44
1.2.4. Servicios sociales básicos. Una política residual contra la pobreza .....	46
1.2.5. Servicios socioeducativos de atención infantil 0-3 años .....	48
1.2.6. Crisis económica (¿y reconfiguración del familismo?).....	49
1.3. Teoría institucionalista y política social.....	52
1.3.1. Estructuración de las políticas sociales .....	53
1.3.2. Marco social e institucional de la pobreza .....	57
1.3.3. Contexto multinivel de las políticas sociales .....	62
1.4. Las políticas sociales como un producto interinstitucional.....	67
1.4.1. Lógica institucional familista .....	73
1.4.2. Lógica institucional universalista .....	73
1.4.3. Lógica institucional profesionalista.....	79
1.4.4. Lógica institucional de la activación .....	88
1.5. <i>Gestión técnica y gestión burocrática</i> de la intervención institucional .....	94
1.6. Políticas afirmativas y políticas transformadoras.....	96
1.7. Conclusiones .....	97
<b>Capítulo 2. Metodología</b> .....	<b>99</b>
2.1. Introducción y pregunta principal .....	101
2.2. Perspectiva de análisis e hipótesis de partida.....	102
2.2.1. El modelo conceptual .....	102
2.2.2. Hipótesis de partida.....	104
2.3. Influencias personales y conocimiento previo del investigador.....	105
2.4. El caso de Tarragona .....	106
2.4.1. El estudio de caso como estrategia metodológica .....	106
2.4.2. La ciudad de Tarragona.....	107

2.4.3. Las políticas municipales de lucha contra la pobreza .....	108
2.5. Preguntas y objetivos específicos.....	113
2.6. Trabajo de campo .....	115
2.6.1. Las familias usuarias .....	116
2.6.2. Las profesionales de las escuelas infantiles .....	119
2.6.3. Las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos .....	121
2.7. Consideraciones éticas .....	130
2.8. Tratamiento de los datos de las entrevistas individuales y de los grupos focales .....	131
<b>Capítulo 3. Contexto de las políticas municipales contra la pobreza de Tarragona.....</b>	<b>133</b>
3.1. Introducción .....	135
3.2. Contexto socioeconómico local .....	136
3.2.1. La ciudad: población y territorio .....	136
3.2.2. Economía local y desempleo.....	140
3.2.3. Contexto de la pobreza en Tarragona.....	144
3.3. El sistema local de bienestar .....	147
3.3.1. La pobreza y la atención institucional.....	148
3.3.2. Administración central. El Servicio Público de Empleo Estatal. ....	149
3.3.3. La administración autonómica. Prestaciones básicas y sistema de salud.....	152
3.3.4. La administración local y el bienestar social.....	155
3.3.5. El tercer sector. Cáritas y Cruz Roja .....	160
3.3.6. Coordinación de los actores de la provisión de bienestar.....	163
3.4. Marco normativo y organizativo de los servicios sociales básicos en Tarragona. ....	164
3.4.1. Legislación de los servicios sociales básicos en Cataluña. ....	164
3.4.2. Organización de los servicios sociales básicos en Tarragona .....	171
3.5. Marco normativo y organizativo de las escuelas infantiles municipales en Tarragona .	183
3.5.1. Legislación .....	183
3.5.2. Evolución en Cataluña .....	184
3.5.3. El primer ciclo de educación infantil pública en Tarragona.....	185
3.6. Conclusiones .....	188
<b>Capítulo 4. Los servicios sociales: readaptación social y gestión de riesgos sociales.....</b>	<b>191</b>
4.1. Introducción .....	193
4.2. Contexto de intervención desde la perspectiva de las trabajadoras sociales. ....	196
4.3. La <i>readaptación social</i> de la “nueva pobreza” .....	200
4.3.1. “Nueva pobreza” y “universalización” de los servicios sociales .....	201
4.3.2. Internalización de la condición de “usuario” .....	204
4.3.3. Gestión técnica de las prestaciones económicas para “activar” al usuario.....	209
4.3.4. Maximización de los recursos externos.....	230
4.3.5. Consecuencias sociales .....	250

4.4. Gestión de los riesgos sociales .....	253
4.4.1. Introducción .....	253
4.4.2. “Asistencialismo” y “dependencia” .....	254
4.4.3. “Necesidades básicas” y prácticas de consumo.....	259
4.4.4. Protección social de la infancia .....	261
4.4.5. Capacitación y protección de la mujer .....	262
4.5. Conclusiones .....	265
<b>Capítulo 5. Las escuelas infantiles municipales en la lucha contra la pobreza.....</b>	<b>269</b>
5.1. Introducción .....	271
5.2. Las escuelas infantiles de la ciudad en cifras .....	273
5.2.1. Cobertura de la educación infantil de primer ciclo pública.....	273
5.2.2. Perfil socioeconómico de las familias usuarias .....	274
5.2.3. Utilización de la escuela y de los servicios complementarios.....	277
5.3. Circunstancias y experiencias de las profesionales.....	280
5.3.1. Acceso a escuelas públicas.....	280
5.3.2. Límites de las escuelas infantiles con las familias empobrecidas .....	287
5.4. Conclusiones .....	291
<b>Capítulo 6. Circunstancias y experiencias de las familias .....</b>	<b>295</b>
6.1. Introducción .....	297
6.2. Los servicios sociales básicos .....	299
6.3. Escuelas infantiles municipales (0 a 3 años).....	305
6.4. Estrategias de supervivencia .....	308
6.5. Familia y redes sociales.....	313
6.5.1. Familia extensa: solidaridad intergeneracional y entre otros parientes.....	313
6.5.2. Relaciones comunitarias y asociativas .....	318
6.6. Las prestaciones públicas .....	322
6.7. Asistencia social privada.....	326
6.8. Conclusiones .....	329
<b>Capítulo 7. Conclusiones.....</b>	<b>335</b>
7.1. Introducción .....	337
7.2. Importancia de las profesionales en un marco institucional.....	338
7.3. Una perspectiva bottom-up de la coordinación institucional .....	340
7.4. Una orientación profesional más de “corresponsabilidad” que de “condicionalidad” ...	344
7.5. Garantizar los recursos y favorecer la autonomía y la capacidad profesionales .....	346
7.6. Virtudes y limitaciones de analizar las políticas contra la pobreza en una ciudad.....	349
7.7. Recomendaciones y líneas futuras de investigación .....	350
Bibliografía .....	355



Hipervínculos .....	380
Legislación .....	381
Medios de comunicación.....	382
Anexo 1. Ejemplos de notas etnográficas .....	384
Anexo 2. Guión temático de las entrevistas individuales en los Servicios Sociales Básicos....	386
Anexo 3. Guión temático - grupos de discusión I. La “intervención social” .....	390
Anexo 4. Guión temático - grupos de discusión II. Marco de oportunidades externo .....	396
Anexo 5. Guión de las entrevistas en las escuelas infantiles municipales .....	401
Anexo 6. Resúmenes de las entrevistas a profesionales.....	404
Anexo 7. Ficha de la encuesta en las escuelas infantiles municipales .....	417
Anexo 8. Informe de la 11a sessió de la Xarxa per la Inclusió .....	418
Anexo 9. Códigos de las entrevistas en Servicios Sociales Básicos. ....	422
Anexo 10. Categorías y temas de los servicios sociales básicos.....	423
Anexo 11. Guión de entrevista a las familias .....	424
Anexo 12. Resúmenes de las entrevistas a las familias.....	427
Anexo 13. Códigos del análisis de las entrevistas con las familias.....	433
Anexo 14. Índice de tablas, gráficos, mapas y figuras .....	434





## *Agradecimientos*

Mis agradecimientos se dirigen primero y ante todo a mis directoras de tesis Marisol García y Anna Escobedo. Sus consejos y apoyos han sido inestimables para llevar esta tesis a buen puerto. Su maestría se ha extendido más allá de la sociología, pues han resultado ser un modelo de cómo la exigencia y la rigurosidad intelectual se pueden acompañar de un trato exquisito y motivador. Gracias a ellas, he ido más allá de lo que yo mismo me pensaba capaz en la elaboración de este trabajo.

Mis antiguas compañeras del Instituto Municipal de Servicios Sociales de Tarragona también han contribuido de manera decisiva a la realización de la tesis. Estoy agradecido especialmente a Neus, que trabajó conmigo en el Plan Local de Inclusión durante más de cinco años, y con quien compartí un sinfín de experiencias que me ayudaron a comprender mejor la realidad y el sentir de las trabajadoras sociales. También ha sido importante en este respecto la añorada Mar, así como Montse Batet, Montse Combalia, María Jesús, Toni, Estela, Emiliano, Mercè y Ángel. Jéssica merece una mención específica puesto que, junto con Montse y Neus, me ayudó en la conducción de los grupos focales de las profesionales. En fin, estoy agradecido a todos mis colegas del ayuntamiento Tarragona y, especialmente, a aquellos que, desinteresadamente, participaron en alguno de los espacios promovidos por esta tesis.

Esta tesis se ha beneficiado de mi vinculación con la acción europea ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places (2011-2015), coordinada por Flavia Martinelli. Participar en este proyecto me brindó la posibilidad de asistir a diferentes encuentros académicos en Tarragona, Barcelona y Oporto. Debo hacer una mención especial a Flavia, Blanca, Sagit, Stefania, Liliana, José Luís, Raquel y Marcus por discutir conmigo las dudas y los planteamientos iniciales de la tesis. Asimismo, esta acción europea me proporcionó una beca para visitar las universidades de Bath y de Kent en octubre de 2012. En Bath, y bajo la privilegiada orientación de Tess Ridge, me familiaricé con la importancia de la investigación cualitativa en las políticas sociales. Lavinia y Nadia facilitaron mi acceso y mi estancia en la universidad de Kent. En Canterbury, tuve la oportunidad de conocer de primera mano el funcionamiento de tres *Children's Centres*, gracias a sus *managers* Janine, Vaughan y Allison.

Ciertamente, ni esta tesis ni yo mismo seríamos lo que somos sin el cariño, el apoyo, el coraje y el ejemplo de mi familia y mis amigos. Esta alusión a mis seres más cercanos me recuerda lo afortunado que he sido en la vida, y me sitúa en un plano de humildad y en deuda con las familias que he entrevistado.

Barcelona, otoño de 2018

# **Presentación**



## I. Planteamiento de la investigación

Las transformaciones socioeconómicas en Europa durante las últimas décadas han incrementado el riesgo de pobreza en madres y niños (Esping-Andersen, 2002; OECD, 2015; Flaquer, 2014). Por otro lado, la reciente crisis económica ha tenido unos costes humanos y sociales en los países del sur de Europa que son inadmisibles (SPC, 2016; Mari-Klose y Mari-Klose, 2015). Los regímenes de bienestar del sur de Europa han sido, en parte, ineficaces debido a su carácter residual y subsidiario de los sistemas familiares y comunitarios (Paugam, 2005; Moreno, 2006). En las actuales sociedades emergentes de la crisis económica, se señala la necesidad de diseñar unas políticas sociales que garanticen los ingresos, proporcionen servicios capacitadores y favorezcan el acceso al mercado laboral (SPC, 2015; MSSSI, 2015). No obstante, el impacto final de estas políticas depende de cómo los actores aplican los principios y las normativas a unas circunstancias locales y organizacionales específicas (Saraceno, 2002; Van Berkel y Van Der Aa; 2012; Brodtkin, 2015). En este sentido, los análisis contextualizados de las políticas contra la pobreza pueden ayudar a matizar, diversificar o actualizar los supuestos que orientan el diseño y la implementación de estas intervenciones institucionales.

Esta tesis consiste en un estudio de caso de las políticas municipales contra la pobreza en Tarragona entre los años 2011 y 2016. Se analiza la realidad de estas políticas sociales a partir de las prácticas cotidianas de los actores en la primera línea de intervención. Profesionales y beneficiarios deben dar respuesta, de forma incansante, a las precariedades, las renunciadas y las desesperaciones de la pobreza, y lo hacen en un contexto institucional multinivel que se ha vuelto gravemente restrictivo a causa de una crisis económica inusitada. La tesis analiza las circunstancias, las experiencias y las decisiones de los actores que implementan dos políticas municipales que están llamadas a ser claves en la lucha contra la pobreza: los servicios sociales básicos (asistencia social pública) y las escuelas de primer ciclo infantil (0-3 años). Este estudio se ha realizado en el contexto local de Tarragona entre 2011 y 2016, y se ha enmarcado en la acción europea *ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places* (2011-2015), la cual ha investigado la reestructuración de las políticas sociales en Europa.

La pregunta básica de investigación es:



***¿Cómo intervienen las políticas municipales contra la pobreza en Tarragona en un contexto de extensión y diversificación de las necesidades socioeconómicas?***

Esta pregunta general de investigación se orienta a dos preguntas específicas:

- ***¿Qué familias acceden a los servicios sociales básicos (asistencia social pública) y qué formas de intervención reciben?***
- ***¿Qué familias acceden a las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años y qué formas de intervención reciben?***

Estas políticas sociales se producen en un contexto multinivel (estatal, autonómico y local), pero toman su forma definitiva en un universo local con unos rasgos socioeconómicos y culturales específicos. La misma noción de pobreza no alude un fenómeno preciso y sobre el que existe un claro consenso, sino que implica diferentes representaciones sociales de las situaciones de necesidad y de las personas afectadas, así como de las formas de intervención que se consideran adecuadas (Saraceno, 2002). En última instancia, el funcionamiento de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles municipales resulta de la plasmación a nivel local de un conjunto no necesariamente coherente de normativas y regulaciones, de diversos aspectos de las organizaciones (que incluyen los recursos disponibles), y de las orientaciones cognitivas y normativas específicas de los actores que llevan a cabo las intervenciones. La tesis se centra en los procesos de implementación de las políticas municipales con la intención de aportar conocimiento sobre el funcionamiento real de estas políticas sociales en un sistema local de bienestar específico sur de Europa.

La tesis ha constatado que los niveles regional y estatal en España no han ofrecido respuestas decisivas ante el incremento de la pobreza durante los años de crisis económica (González y del Pino, 2017). A pesar de las restricciones presupuestarias, las políticas locales se han mantenido como un agente básico para paliar el empobrecimiento de las familias durante la reciente crisis económica en España. Los servicios sociales y educativos del territorio son *servicios de proximidad* que no pueden eludir las situaciones concretas y personales de miseria y desesperación que la población les presenta continuamente. La urgencia de las necesidades ha generado nuevas estrategias institucionales en función de contextos locales y supralocales específicos. Esta tesis se ocupa de los procesos que han estructurado la acción municipal contra la pobreza en un sistema de bienestar familista que ha debido reformularse ante

un contexto de desempleo y de restricciones presupuestarias inesperado y, por momentos, desolador. Para ello, se analiza cómo los profesionales en primera línea de acción y los usuarios de las políticas sociales responden a las presiones socioeconómicas a partir de los recursos institucionales e informales disponibles<sup>1</sup>.

Esta investigación se sirve de la complejidad que encierran las acciones de los profesionales y los usuarios en un momento de crisis del modelo bienestar para matizar y enriquecer los análisis familistas que tradicionalmente han explicado la acción institucional contra la pobreza en el sur de Europa. De esta forma, se analizan las formas, las intenciones y algunos de los efectos de estas políticas sociales teniendo en cuenta un contexto que está estructurado por influencias institucionales diversas y, a menudo, confrontadas<sup>2</sup>.

La hipótesis del trabajo es la siguiente:

***Dentro del contexto de crisis económica de las sociedades del sur de Europa iniciado en 2008, las políticas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona son de carácter familista, pero también están condicionadas por las lógicas institucionales del profesionalismo, de la activación y, en menor medida, del “universalismo”.***

La investigación parte del supuesto que el incremento y la diversificación actuales de las necesidades socioeconómicas pone a prueba el modelo de *pobreza integrada* prevalente en el sur de Europa<sup>3</sup>. Esta hipótesis inicial permite comprobar empíricamente los límites de este modelo de bienestar familista, así como la importancia que adquieren las orientaciones basadas en la perspectiva profesional, en los principios de las políticas activas activación y, hasta cierto punto, en los derechos sociales. Estas diferentes

---

<sup>1</sup> En la *Diagnóstico Social Participativa de Tarragona*, coordinada por el doctorando en su perfil de técnico de servicios sociales del Instituto Municipal de Servicios Sociales (Sánchez y Gimeno, 2011), se señalaron las siguientes dificultades para que la práctica profesional favorezca realmente procesos de inclusión social: la falta de recursos materiales, humanos y tecnológicos para atender las nuevas necesidades, las implicaciones ambiguas o el carácter meramente paliativo de su práctica, o el contexto de fragmentación institucional en el que se desarrolla su intervención.

<sup>2</sup> Esta tesis conceptualiza estas influencias como lógicas institucionales. En el capítulo 1 se definen las *lógicas institucionales*, que se refieren a sistemas institucionalizados de *prácticas materiales* y de *construcciones simbólicas* que condicionan la comprensión y el comportamiento de los actores (Friedland y Alford, 1991; Mohr y Duquenne, 1997). La tesis defiende que las políticas sociales se pueden entender mejor a través de investigar empíricamente la presencia efectiva de estas influencias institucionales a partir de cómo los actores las instrumentalizan para resolver las dificultades cotidianas.

<sup>3</sup> Paugam (2005) se refiere a la importancia que adquiere la solidaridad familiar y la economía informal para la integración social y para paliar la privación material. Esto se produce en un contexto que combina una baja estigmatización de la pobreza con un alto desempleo, unas escasas políticas contra la pobreza y una fuerte reproducción intergeneracional de las desigualdades.

lógicas institucionales redefinen las políticas sociales a partir de los recursos y las oportunidades materiales, cognitivas<sup>4</sup> y relacionales que proporcionan a los actores para dar respuesta a las tensiones socioeconómicas.

La tesis presenta los siguientes objetivos para responder las preguntas de investigación:

- ***Analizar las prácticas materiales y las construcciones discursivas de las profesionales.***

Se pretende identificar y explicar las categorías sociales que definen a los usuarios, así como los recursos cognitivos, relacionales y materiales que las profesionales movilizan y que constituyen las intervenciones sociales.

- ***Analizar las posibilidades y las constricciones que ambas políticas municipales ofrecen a las familias y ponerlas en relación con su estructura global de oportunidades.***

Las circunstancias y experiencias que las familias expresan sobre su situación socioeconómica permiten contextualizar la acción de las políticas municipales dentro del conjunto de actores e instituciones que constituyen el marco socioeconómico y de bienestar en Tarragona.

La tesis analiza la pobreza teniendo en cuenta los procesos más amplios de reestructuración de las relaciones de clase, de género y de origen geográfico o cultural en las sociedades occidentales (Morgen y Maskovsky, 2003). El acceso a los recursos públicos de atención a la pobreza no se produce de forma aleatoria entre la población que es económicamente vulnerable, sino que responde a pautas sociales configuradas por un determinado *diseño institucional* (García y Kazepov, 2002). En un primer momento, las situaciones de vulnerabilidad social derivan de dificultades relacionadas fundamentalmente con la familia, el mercado laboral o la salud. Estas dificultades emergen de un contexto donde no son suficientes los recursos disponibles, que básicamente provienen de la familia y de la comunidad, del mercado y de las instituciones centrales del Estado del Bienestar. En un segundo momento, la propia estructura y funcionamiento de las políticas contra la pobreza selecciona qué población vulnerable será finalmente usuaria y cuáles serán las formas de intervención (*ibid*). Es

---

<sup>4</sup> La teoría institucionalista considera que los recursos cognitivos son los esquemas, reglas, normas y rutinas que orientan el comportamiento social (Scott, 1995).

precisamente través de este funcionamiento institucional que las políticas sociales participan activamente en la construcción social de la pobreza (Saraceno, 2002)<sup>5</sup>.

Este estudio de caso de la ciudad de Tarragona se basa en los relatos de los protagonistas de las políticas, que se orientan hacia la descripción e interpretación de sus prácticas sociales, con el objetivo de desplegar el contexto social e institucional de la intervención (Bertaux, 2010). Este tipo de indagación no pretende realizar una predicción precisa de los comportamientos, sino aprehender los *procesos interpretativos* y los *acervos multifacéticos de conocimiento* de los actores sociales (Jenkins y otros, 2010; Schutz, 1962). Las profesionales y los usuarios en primera línea de intervención se erigen como los principales informantes del estudio porque reúnen un conocimiento privilegiado sobre las condiciones y las experiencias que definen la acción institucional en última instancia (Lipsky, 1980). El propio contexto institucional favorece que muchos usuarios y, sobre todo, profesionales, desarrollen habilidades en el manejo de la palabra y del contexto de la entrevista. Asimismo, la fuerza de la necesidad y las constricciones externas llevan a que estos actores afinen sus capacidades reflexivas respecto a sus condiciones y comportamientos. Estas circunstancias hacen de la entrevista semiestructurada, posiblemente, la técnica de investigación más adecuada para comprender las prácticas cotidianas que entretejen las políticas sociales.

## II. Metodología

El análisis la acción pública contra la pobreza requiere una aproximación a las políticas municipales que sea pluridimensional (normativas, organizaciones, actores) y multinivel (estatal, autonómico y local). En este sentido, el estudio de caso es adecuado porque permite aprehender la multitud de aspectos y las diferentes perspectivas que conforman el fenómeno (Ritchie y otros, 2014). Esta metodología tiene en cuenta el contexto socioeconómico donde las políticas se producen y genera una explicación comprensiva que se fundamente en diferentes métodos y técnicas de investigación (Yin, 2014). El caso de Tarragona es adecuado porque las políticas de la ciudad pueden ilustrar algunas

---

<sup>5</sup> El modelo conceptual que inicialmente ha inspirado esta tesis se basa en el *Paradigma*, que es una herramienta para integrar *estructura* y *proceso* elaborada por Strauss y Corbin (1998). El *Paradigma* permite construir marcos analíticos a partir de distribuir las categorías emergentes en “causas”, “interacciones/acciones”, “condiciones” o “consecuencias”. Por otro lado, este estudio también genera un marco analítico previo se basan en la teoría institucionalista (capítulo I) (DiMaggio y Powell, 1991; Esping-Andersen, 1990). Las ideas teóricas previas *orientan* la atención del investigador y facilitan la comprensión de los datos empíricos (capítulos IV, V, y VI).

de las características básicas que toma la acción institucionalizada contra la pobreza en el sur de Europa en un contexto local urbano.

## El caso de Tarragona

Tarragona es una ciudad de 131.255 habitantes (2015), capital de una de las cuatro provincias de la Comunidad Autónoma de Cataluña (España). En comparación con muchas ciudades catalanas y españolas, es un territorio con una economía que genera una mayor riqueza pero que, tradicionalmente, ha mantenido un gasto relativamente bajo en políticas sociales. La existencia simultánea de ambos rasgos determina fuertes tensiones entre unas políticas sociales especialmente residuales y familistas, por un lado, y las consecuencias sociales de una decidida transición hacia la sociedad postindustrial, por el otro. En otras palabras, nos encontramos ante unas políticas sociales típicas de un *régimen de pobreza integrada* (Paugam, 1995), pero que deben hacer frente a las diversas necesidades materiales y relacionales que genera un contexto sociodemográfico y económico en transformación, como es el *régimen de bienestar del sur de Europa* (Mingione, 2005). Si bien este desajuste tiende a generalizarse en las ciudades del sur de Europa (Saraceno, 2002), Tarragona representa un caso especialmente ilustrativo puesto que las tendencias contrapuestas son más marcadas.

Esta tesis, en tanto que estudio de caso, permite generar nuevos marcos conceptuales con una aplicabilidad en otros contextos con condiciones similares (George y Bennet, 2004). En este sentido, el estudio de las políticas municipales de lucha contra la pobreza en Tarragona podría identificar algunos de los mecanismos básicos de construcción de la pobreza que están emergiendo en otros contextos locales de las sociedades occidentales del sur de Europa.

## Unidades de análisis

La tesis investiga la intervención institucional contra la pobreza a partir de dos servicios municipales diferentes: los servicios sociales básicos (asistencia social pública) y las escuelas infantiles municipales de cero a tres años. Tomar como objeto de análisis dos políticas municipales diferentes permite acceder a un abanico mayor de prácticas materiales y de construcciones discursivas en la gestión de la pobreza. Ambas políticas tienen asignado un papel muy importante para la inclusión social y la lucha contra la

precariedad. Sin embargo, son producidas por procesos con motivaciones y condiciones diversas, que eventualmente constituyen esferas de intervención institucional relativamente independientes. En lo que respecta a los servicios sociales básicos, el análisis se centra en la comprensión de los procesos institucionales que generan diferentes categorías de pobres con sus correspondientes tipos de intervención. Por lo que se refiere a la elección de las guarderías municipales, la investigación pretende explicar cómo estos servicios socioeducativos –prioritariamente orientados a favorecer la conciliación laboral y familiar– incorporan el objetivo de la lucha contra la pobreza, sobre todo en contextos territoriales donde el empleo es escaso.

De acuerdo con la Comisión Europea (2013a), las instituciones públicas deben garantizar unos ingresos económicos adecuados y unos servicios de calidad que favorezcan la inclusión social y laboral de las familias. En el caso español, **el sistema de servicios sociales básicos** tiene atribuidas buena parte de estas funciones, sobre todo en el caso de las familias con más desventajas socioeconómicas. El sistema de servicios sociales se ha considerado recientemente como uno de los pilares elementales del estado del bienestar, junto con los sistemas de educación, de la salud y de las pensiones. Tal y como sucede con los sistemas de educación y de salud, el sistema de servicios sociales está descentralizado a las comunidades autónomas. Por otra parte, los servicios sociales representan el único sistema dónde la administración local mantiene amplias competencias (Casado y Guillén, 2001). En el caso de Cataluña, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales encarga a los entes locales la organización y la gestión de los organismos encargados de atender las necesidades socioeconómicas y relaciones fundamentales de la población. Los servicios sociales básicos están formados principalmente por trabajadoras<sup>6</sup> y educadoras sociales (con calificación universitaria) y por personal administrativo, que se distribuyen por los barrios y zonas del ente local (ciudad o comarca) a través de los “centros de servicios sociales”.

En la ciudad de Tarragona, los servicios sociales básicos se organizan a partir de cinco centros distribuidos por el territorio, que, en su conjunto, cuentan con 33 trabajadoras y educadoras que atienden situaciones relacionadas directamente con la vulnerabilidad

---

<sup>6</sup> Esta tesis se refiere a este tipo de profesionales en género femenino para reflejar que, en España, las mujeres son la inmensa mayoría de las profesionales de los servicios sociales y en las escuelas infantiles, así como de las estudiantes en los grados universitarios trabajo social y de educación infantil.

económica<sup>7</sup>. Durante el año 2013, estas profesionales realizaron al menos una acción con 5.523 personas (4.2% de la población de la ciudad), y tuvieron incidencia en 3.375 hogares (6.2% de los hogares de la ciudad) (Sánchez y Gimeno, 2014)<sup>8</sup>. Las dos principales prestaciones de asistencia social que gestionan estos servicios son la renta mínima de inserción y unas prestaciones más puntuales, que son conocidas como “ayudas de urgencia”. Los servicios sociales básicos también tienen asignadas otras funciones que, en la práctica, se entrelazan con la atención a la pobreza. Primero, supervisan e intervienen en situaciones familiares donde se identifican riesgos para el desarrollo adecuado de los hijos menores de edad (negligencia, maltrato o abuso familiar). Segundo, ofrecen apoyo a mujeres e hijos que han sufrido o en están en riesgo de sufrir violencia de género.

Por otra parte, las **escuelas infantiles de primer ciclo municipales** han recibido recientemente un fuerte impulso de la Unión Europe para convertirse en una política básica de luchas contra la pobreza de las familias (2013a). Se considera que unos servicios de atención y educación adecuados durante los primeros años de vida favorecen que cada niño alcance el máximo de su potencial. Además, estos servicios pueden promover la implicación de los progenitores y de otros miembros de las familias en acciones que favorezcan el empleo, la educación parental y las actividades de ocio (European Commission, 2011). En el caso español, contrasta la apuesta decidida por la educación universal a partir de los tres años con la limitada provisión de servicios públicos para la primera infancia (Flaquer y otros, 2014). Además, la responsabilidad de financiar y organizar estos servicios recae principalmente en las administraciones regionales y locales, generando importantes disparidades de cobertura entre territorios.

A pesar de que el acceso a esta primera etapa de la educación dista de ser un derecho universal en España, la proporción de niños menores de tres años que asistía a estos servicios (públicos y privados) se incrementó sustancialmente durante la primera década del 2000: se pasó de un 17% en el curso 2000-01 a un 48% en en 2010-2011 (datos de Eurostat). En el caso de Cataluña, el número de escuelas de primer ciclo infantil

---

<sup>7</sup> Estas 33 profesionales pueden trabajar a tiempo parcial o a tiempo completo, y equivalen a 26 profesionales a que trabajasen a tiempo completo.

<sup>8</sup> Estos datos no incluyen las profesionales especializadas en gestionar las prestaciones derivadas de la conocida como “Ley de Dependencia” (*Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*), que también forman parte de los servicios sociales básicos municipales pero que atienden fundamentalmente situaciones de dependencia física severa.

públicas pasó de 327 a 925 entre los cursos 1998-99 y 2014-15. La cobertura de escuelas de educación infantil públicas para el conjunto de niños menores de tres años en Cataluña pasó del 11,2% al 28,0% entre esos años (del 31% al 44% si se incluye la oferta privada) (Blasco, 2016)<sup>9</sup>.

Por otro lado, el marco legislativo incluye dos aspectos que condicionan el proceso de implementación de esta política en relación con la función de luchar contra la pobreza de las familias. Primero, la normativa autonómica establece que las escuelas infantiles de primer ciclo están formadas por profesionales cualificados en el ámbito de la educación. Segundo, define la finalidad de estas escuelas de la siguiente manera: “el desarrollo emocional, afectivo, físico y motor, social y cognitivo de los niños en colaboración con las familias” (Decreto 101/2010). Esta legislación tiende a configurar unas prácticas sobre el terreno en que el criterio de las profesionales prevalece sobre otras decisiones administrativas o políticas, y dónde la intervención recae fundamentalmente en el niño (y no en los diferentes miembros de la familia).

En la ciudad de Tarragona, durante el curso 2014-15, se han ofertado 418 plazas a través de 9 escuelas municipales, tres de las cuales están ubicadas en zonas con niveles relativamente altos de pobreza. El número de plazas públicas disponibles se ha mantenido durante los años de crisis económica. No obstante, este servicio ha sido insuficientemente desplegado, pues sólo cubre un 13% de la población potencialmente beneficiaria (Sánchez y Gimeno, 2011). Por otro lado, las escuelas ofrecen atención continuada desde las 9 hasta las 12.30 y desde las 15 a las 17 horas. Las escuelas tienen servicios de acogida y de comedor que, en principio, permitirían que los niños puedan estar en la escuela desde las 8 hasta las 17 ininterrumpidamente.

## Estrategia y métodos de investigación

Este estudio realiza una distinción entre **dos dimensiones de análisis de la realidad social: el contexto socioeconómico e institucional, y las prácticas de las profesionales y de las familias beneficiarias que están en primera línea de acción.** Una primera dimensión de análisis, más panorámica, se centra en la realidad socioeconómica, normativa, organizativa y profesional que condiciona las perspectivas

---

<sup>9</sup> La normativa autonómica establece que estas escuelas de primer ciclo están dirigidas por profesionales cualificados en el ámbito de la educación y tienen como finalidad “el desarrollo emocional, afectivo, físico y motor, social y cognitivo de los niños en colaboración con las familias” (Decreto 101/2010).



y los comportamientos de los actores protagonistas (profesionales y familias usuarias) de estas políticas sociales (capítulo 3). La segunda dimensión analiza las prácticas concretas de implementación de las políticas (Capítulos 4, 5 y 6).

En una primera dimensión de análisis, esta investigación sigue la senda de estudios previos que han resaltado el papel decisivo que los aspectos socioeconómicos e institucionales tienen en el resultado final de las políticas sociales (Martinelli, Moulaert and Novy, 2012). Para ello, la tesis explora estos dos parámetros contextuales: el contexto local en sus aspectos demográficos, económicos, laborales, políticos, culturales y de protección social (Mingione, Oberti y Pereirinha, 2002); y las leyes y reglamentaciones (Aguado, 2008; Fantova, 2008), en conjunción con los aspectos organizacionales (Brodkin, 1997; Powell y Colyvas, 2008).

Esta primera dimensión de análisis se realiza, primero, a través de la consulta y explotación de bases de datos existentes (Padrón Municipal, Servicio de Empleo Estatal, Servicio de Ocupación de Cataluña, Registro de la Oficina Local de Educación, Idescat, etc.). Estas fuentes de datos sobre la situación socioeconómica y educativa (en el conjunto de la ciudad y también en sus barrios) permiten describir los diferentes aspectos del empobrecimiento en la ciudad. Además, el análisis trata de comparar la situación de la ciudad con su ámbito regional y estatal. Segundo, se realiza la construcción y el análisis de indicadores a partir de los expedientes administrativos de los servicios sociales. Este análisis revela los niveles de cobertura de la asistencia social pública, teniendo en cuenta los colectivos de beneficiarios y los territorios. Tercero, debido a la inexistencia de datos administrativos que pudieran informar sobre el perfil de las familias usuarias de las guarderías públicas, se ha diseñado una encuesta que ha sido distribuida a las maestras de cada una de las clases de las guarderías municipales. Cuarto, las principales fuentes de información documental que utiliza esta investigación son la normativa de servicios sociales y de escuelas infantiles, los códigos deontológicos de las profesionales de primera línea, los proyectos locales básicos de servicios, las memorias y los reglamentos internos. Quinto, este análisis contextual se ha beneficiado del rol del investigador como técnico del Instituto Municipal de Servicios Sociales entre octubre de 2009 y diciembre de 2014. En este sentido, también se han utilizado notas etnográficas realizadas en la parte final de este periodo. La observación participante ha permitido realizar una descripción del contexto institucional que incluye los conocimientos de un miembro de la organización (desde la posición particular de

técnico del Plan Local de Inclusión), de forma que enriquece la construcción de los parámetros interpretativos necesarios para explicar las prácticas de implementación.

En una segunda dimensión de análisis, la investigación se centra en la concreción de las políticas sociales a través de las acciones de las profesionales y de las familias beneficiarias. La diversidad de aspectos contextuales analizada previamente apunta a que la plasmación de las políticas sobre el terreno puede presentar ambigüedades y contradicciones. Las profesionales en primera línea de acción son las productoras finales de las políticas a través de cómo traducen los principios y objetivos de las políticas en su práctica diaria (Brodkin y Marston, 2013). Además, los procesos de implementación toman especial relevancia cuando los actores en primera línea de acción deben priorizar los recursos. Estas decisiones se basan en unos criterios técnicos compartidos por el colectivo profesional, pero también dependen de unas prácticas informales que derivan de la gestión cotidiana de las incertezas del contexto y de las presiones de la demanda (Lipsky, 1980)<sup>10</sup>.

El siguiente cuadro resume el trabajo de campo realizado para esta segunda dimensión de análisis.

---

<sup>10</sup> El planteamiento de este estudio no niega el margen de discrecionalidad inherente a toda organización burocrática que presta servicios a los ciudadanos, y que, por tanto, diversifica las acciones posibles. Sin embargo, el análisis se centra sobre todo en explicar pautas de funcionamiento de las políticas municipales a partir de las condiciones y de los comportamientos de los actores. A este respecto, ver la distinción que realizo en el apartado 1.5 “Gestión técnica y gestión burocrática de la intervención institucional” entre *autonomía profesional* y *discrecionalidad*.

Tabla 1. Datos producidos por el doctorando (2011-2016). Fecha, trabajo empírico realizado, formato de los datos extraídos y unidad de análisis objeto de la recogida de los datos

Fecha	Trabajo empírico	Datos	Unidad de análisis
Junio 2011	5 entrevistas semiestructuradas a familias	5 transcripciones	Servicios sociales
Octubre- Noviembre 2013	7 entrevistas semiestructuradas a familias	7 transcripciones	Servicios sociales y escuelas infantiles
Mayo 2013	Entrevista grupal con profesionales (taller en el marco del Plan Local de Inclusión)	1 informe de los talleres	Escuelas infantiles
Octubre 13-Junio 2014	4 entrevistas semiestructuradas (dos directoras de escuela infantil y dos a la coordinadora municipal)	2 transcripciones y 2 notas etnográficas	Escuelas infantiles
Octubre 2013	Encuesta respondida por las maestras de seis de las nueve escuelas infantiles municipales	Base de datos con información individualizada de 331 casos	Escuelas infantiles
Julio-Agosto 2015	17 entrevistas semiestructuradas a profesionales de servicios sociales	17 transcripciones	Servicios sociales (y escuelas infantiles)
Abril 2016	8 grupos focales a profesionales de servicios sociales	8 transcripciones	Servicios sociales (y escuelas infantiles)

Los datos sobre las prácticas de implementación de las políticas municipales se basan en 12 entrevistas semiestructuradas a familias<sup>11</sup>, y en 1 taller grupal, 21 entrevistas semiestructuradas y 8 grupos focales a profesionales.

Las 12 entrevistas a las familias beneficiarias de las intervenciones pretenden explorar las condiciones sobre las que actúan las políticas sociales y comprender cómo esta acción institucional cristaliza en la vida diaria de las familias. El acceso a estas familias fue proporcionado por las trabajadoras de servicios sociales y de las escuelas infantiles. Estas profesionales contactaban a las familias y les pedían permiso para participar en una entrevista con el investigador, que consistía en estudiar los efectos de la crisis en las

<sup>11</sup> Las entrevistas a familias en junio de 2011 se realizaron en el marco de la tesina de máster que se centraba en los servicios sociales básicos. Por tanto, solo recoge de forma indirecta información explícita sobre las escuelas infantiles. En cambio, las entrevistas a familias en octubre-noviembre de 2013 se realizaron a familias con niños/as menores de 3 años. En seis de los siete casos eran usuarias de los servicios sociales y en cinco de siete eran usuarias de las escuelas infantiles.

familias y valorar los servicios existentes. Al inicio de la entrevista, se les facilitaba un documento informativo sobre las características del estudio, la confidencialidad de sus datos, y la posibilidad de retirarse de la entrevista o de no contestar a las preguntas sin perjuicio alguno. El documento también incluía los datos de contacto del investigador. Al final de la entrevista se les obsequiaba con una caja de bombones o con un pequeño lote de turrónes.

El taller grupal con profesionales recogía la visión que tenían dos profesionales de las escuelas infantiles en relación con la igualdad de oportunidades y la lucha contra la pobreza. Este taller se enmarcaba en el contexto de trabajo del plan local de inclusión del que el doctorando era técnico. Otros profesionales del ámbito del bienestar en Tarragona también estaban presentes en el taller. Los datos se recogieron a partir de notas porque el uso de la grabación en este contexto resulta una práctica poco común y, por tanto, hubiera podido distorsionar los resultados e incomodar a las participantes. Respecto a las entrevistas semiestructuradas a profesionales, 19 son grabadas y transcritas (17 de servicios sociales básicos y 2 de las escuelas infantiles), y 2 han volcado directamente la información en notas etnográficas (escuelas infantiles). Estas dos entrevistas no se grabaron porque estaban enmarcadas en la devolución/consulta de resultados que el doctorando realizaba a la coordinadora municipal del servicio de guarderías públicas. En todo caso, las profesionales habían sido previamente informadas que las entrevistas también se utilizarían para la realización de la tesis.

Estas entrevistas permiten explorar las lógicas institucionales que conforman las prácticas y las construcciones discursivas en la fase de implementación de estas políticas municipales en su intervención contra la pobreza. Se estudian las categorías sociales que las profesionales emplean para definir a los diferentes tipos de familias, así como los repertorios conceptuales que guían su acción. Para ello, se tiene en cuenta cómo las profesionales, en su práctica cotidiana, mobilizan los recursos institucionales e informales disponibles para atender las privaciones y las aflicciones de las familias.

Los grupos focales se desarrollaron en el marco de unas jornadas tituladas “Análisis de la intervención social con familias en un contexto de crisis económica” realizadas en abril de 2016. Este evento fue organizado por el investigador y por el equipo técnico del Plan Local de Inclusión (Instituto Municipal de Servicios Sociales, IMSST), y contó con la colaboración económica del *ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places*, el *Local Stakeholders Workshop*. Las jornadas reunieron 38

profesionales de la ciudad para reflexionar sobre la práctica e intercambiar experiencias. Durante una primera parte de la jornada, se realizaron grupos de discusión de aproximadamente 75 minutos que giraban entorno a: “Herramientas profesionales y recursos de intervención desde los Equipos Básicos de Atención Social (EBAS)” (cuatro grupos) y “Servicios y recursos de la ciudad en la lucha contra la pobreza” (cuatro grupos). Los grupos de discusión fueron moderados por las dos técnicas del Plan Local de Inclusión del IMSST, por una profesional externa a la institución y por el propio investigador (las tres moderadoras son licenciadas en antropología o en sociología y tenían experiencia en moderar grupos de profesionales). Las tres moderadoras realizaron una formación en conducción de grupos focales y en el enfoque de la investigación de entre 7 y 8 horas de duración. La experiencia resultó ser un trabajo de equipo puesto que, si bien era organizada y dirigida por el investigador, fue constantemente enriquecida por la reflexión conjunta.

### III. Organización de la tesis

La tesis consta, junto con esta presentación, de siete capítulos. El capítulo 1 expone los principios básicos de la teoría institucionalista y desarrolla las herramientas conceptuales de análisis de las políticas contra la pobreza. En la primera parte, se analiza el contexto de bienestar español y del sur de Europa con especial referencia a las políticas de asistencia social (servicios sociales básicos) y de educación de 0 a 3 años. Asimismo, se argumenta que las políticas sociales contribuyen activamente a la construcción social de la pobreza porque ofrecen una serie de definiciones sociales y de recursos –determinados por el marco institucional– que reconstituyen las situaciones iniciales de pobreza causadas por el contexto económico y sociodemográfico (Saraceno, 2002). Seguidamente, estas políticas se conciben como un *locus* atravesado por diferentes lógicas institucionales. Estas lógicas institucionales proporcionan los recursos materiales y discursivos para que las profesionales y las familias beneficiarias traduzcan los diseños legales y los reglamentos en acciones concretas sobre el terreno (Brodkin, 2007).

El capítulo define las lógicas del *familismo*, *profesionalismo*, *activación* y *universalismo*, como las influencias institucionales principales de las políticas contra la pobreza en Tarragona. La lógica institucional familista se presenta como aquella que se basa en vínculos y desigualdades familiares y comunitarias y que es dominante en los

contextos de bienestar del sur de Europa. Por otra parte, se identifican los aspectos profesionales y el mayor énfasis en las políticas activas sobre la intervención pública contra la pobreza en el sur de Europa. Asimismo, se apunta a la importancia (menor en el sur de Europa) de la lógica del universalismo, que consolida los derechos de ciudadanía y que representa la *rationale* principal que ha impulsado las políticas sociales en las democracias occidentales. Seguidamente, el capítulo define los conceptos de *gestión burocrática* y *gestión técnica* de la intervención para interpretar mejor la agencia de las profesionales. Finalmente, se distingue entre *políticas afirmativas* y *políticas transformadoras* con el objetivo de comprender los efectos de las políticas sociales.

El capítulo 2 presenta la estrategia, los métodos de investigación y el marco analítico del estudio. El *estudio de caso* se justifica cómo la orientación metodológica más adecuada para comprender la gestión de la pobreza en un entramado socioeconómico e institucional específico. Además, el análisis intensivo y multifacético de un contexto local como la ciudad de Tarragona puede resultar adecuado para comprender aspectos básicos de la intervención institucional en otros contextos locales similares. Seguidamente, se justifican las unidades de análisis. Los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles de primer ciclo municipales son dos políticas a nivel local diversas y que, por tanto, abarcan buena parte de las diferentes estrategias institucionales de atención a la pobreza. A continuación, se describen los diferentes instrumentos de recogida de datos: cuáles son, en qué momento se utilizan, con qué objetivos y cuáles son los límites que presentan. El capítulo expone una aproximación multimetodológica, pero prioriza las técnicas interpretativistas para comprender las circunstancias y las motivaciones que configuran la puesta en práctica de las políticas públicas.

El capítulo 3 analiza el contexto de implementación a través dos parámetros contextuales: el sistema socioeconómico y de bienestar local de Tarragona, y el contexto institucional específico de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles de primer ciclo municipales en la ciudad. La primera parte del capítulo investiga el sistema socioeconómico y de bienestar local forma multidimensional: histórico y cultural, político, sociodemográfico y económico; del mercado laboral y de la protección contra el desempleo, de necesidades sociales y territoriales y de los agentes locales que actúan contra la pobreza. Asimismo, se realiza una comparación sistemática de los datos de la ciudad con los de otras ciudades catalanas y con los del

total de Cataluña y de España. La segunda parte de este capítulo analiza el contexto institucional de las dos políticas municipales específicas a partir del marco normativo y de las organizaciones que las implementan. Para ello, se realiza un análisis documental y estadístico. También se tienen cuenta las experiencias acumuladas por el investigador en su anterior rol de técnico de servicios sociales básicos.

El capítulo 4 se basa en las explicaciones que realizan las profesionales de los servicios sociales básicos (asistencia social pública) y se estructura en tres partes: el contexto institucional de intervención, el proceso *readaptación social* que los servicios sociales tratan de desarrollar con los usuarios de “nueva pobreza” y la polifacética *gestión del riesgo* que estos servicios intentan desplegar con las familias que padecen múltiples dificultades o que están en situación de marginación. En la primera parte, se muestra la definición de los usuarios en “nueva pobreza” y “pobreza con múltiples dificultades” y la “autonomía” profesional de que disponen respecto los niveles superiores de la organización en un marco limitado de escasos recursos y fuerte burocratización. La segunda parte del capítulo explica cómo los servicios sociales básicos intervienen con la “nueva pobreza” a partir de tres procesos interrelacionados: primero, las trabajadoras sociales activan diversos aspectos relacionales para conseguir una disposición favorable de la persona hacia la intervención institucional; segundo, las trabajadoras sociales intentan utilizar las prestaciones económicas como instrumentos para promover las capacidades y las relaciones de los usuarios, de forma que sean más autónomos económicamente; y tercero, ante la falta de alternativas institucionales, las profesionales despliegan diversas estrategias para que los usuarios maximicen los recursos que generan las diferentes fuentes de bienestar que tienen más disponibles (la familia y la comunidad, el mercado laboral más desprotegido y la red de recursos socioasistenciales contra la pobreza). Este apartado también apunta a los límites esta gestión de las necesidades “nueva pobreza”, y sus posibles consecuencias sociales en el contexto que emerge de la crisis económica.

En la tercera parte del capítulo 4 se analizan las prácticas que intentan implementar las trabajadoras sociales con los usuarios que acumulan trayectorias más consolidadas empobrecimiento y de marginación social. Las intervenciones pretenden mitigar lo que se consideran los efectos sociales más negativos de la pobreza y de la exclusión social en las siguientes áreas: “dependencia” de la asistencia social, pautas de consumo

“irracionales”, falta de “habilidades parentales” y dificultades de las mujeres de escapar de círculos familiares desiguales o violentos.

El capítulo 5 analiza cómo se traducen las expectativas impulsadas desde la Unión Europea de que los servicios de atención a la primera infancia actúen contra la pobreza infantil a la realidad concreta de las escuelas municipales infantiles de 0 a 3 años de Tarragona. Primero, se explica que estos servicios se encuentran segmentados socioeconómicamente a causa de la segregación residencial y del marco institucional específico de las escuelas. Segundo, se analizan las barreras de acceso en el caso de las familias pobres: la condicionalidad del servicio, el sesgo profesional, organizacional e ideológico hacia el objetivo de conciliación familia-trabajo; las lógicas dominantes en los servicios sociales básicos y falta de capital social e institucional de las familias. Por otro lado, también se analizan las dificultades existentes para las familias pobres, que ya son usuarias de las escuelas, se beneficien del servicio: un enfoque organizativo y profesional que tiende a ignorar las condiciones socioeconómicas de las familias; y la falta de oportunidades del contexto socioeconómico e institucional para que las familias vulnerables se beneficien de esta política de conciliación de familia y de empleo.

El capítulo 6 analiza las circunstancias y experiencias de las familias con hijos usuarias de los servicios sociales y las escuelas infantiles. Más concretamente, trata de comprender las perspectivas de estas familias de su relación con las políticas sociales analizadas. Las experiencias y motivaciones expresadas por estas familias están producidas desde una posición social diferente de las profesionales y, por lo tanto, nos permiten reconfigurar los supuestos y las funciones de las intervenciones que hemos explorado en los capítulos anteriores. Asimismo, el capítulo contextualiza los efectos de la asistencia social pública y de las escuelas infantiles en el marco de los diversos factores que configuran la situación de pobreza familiar.

Finalmente, el capítulo 7 expone los principales aspectos de las políticas que esta tesis ha identificado sobre el funcionamiento de las políticas municipales contra la pobreza en Tarragona. Asimismo, se explicitan algunas recomendaciones con relación a nuevas iniciativas institucionales contra la pobreza y se argumenta la importancia de realizar nuevos análisis.





# **Capítulo 1. La intervención institucional contra la pobreza en el sur de Europa**



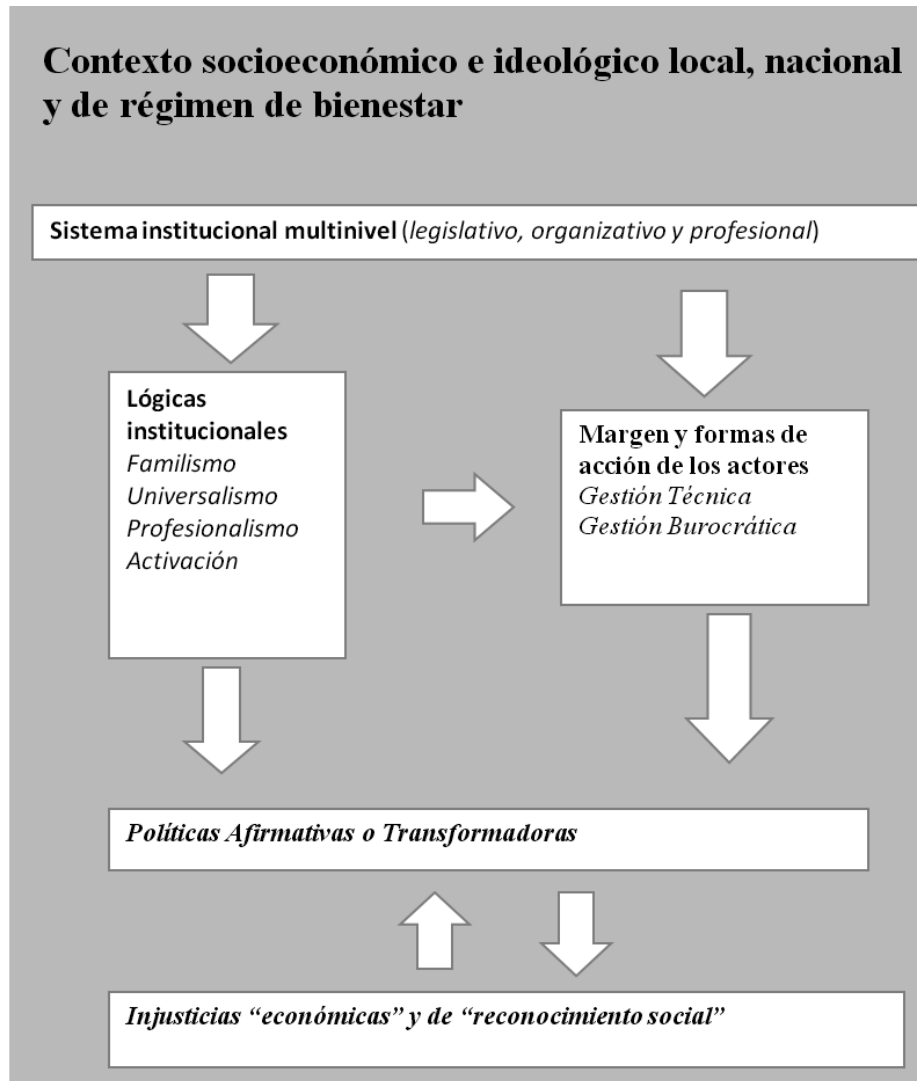
## 1.1. Introducción

Este capítulo sintetiza los aspectos teóricos que fundamentan la tesis. Recordemos que esta tesis pretende explicar los procesos de transformación de las políticas sociales en el momento actual de rápidos cambios sociales y de incremento y de diversificación de los perfiles de pobreza entre las familias con niños. La investigación se fundamenta teóricamente en la relación de interdependencia entre el fenómeno de la pobreza, las políticas específicas de lucha contra la precariedad y el marco socioeconómico e institucional (Saraceno, 2002). Asimismo, la tesis analiza los procesos de construcción institucional de la pobreza a partir de un marco conceptual multinivel, que incluye diversos parámetros contextuales: el sistema socioeconómico y de bienestar local, y los niveles normativos, organizativos y profesionales de las políticas analizadas. Es a partir de este modelo analítico que la tesis explica cómo los actores producen y transforman las políticas sociales durante la fase de implementación (Brodkin, 2015). Más concretamente, la investigación se centra en cómo profesionales y usuarios movilizan los recursos disponibles para dar respuesta a sus necesidades y aspiraciones en el marco de un *sistema de bienestar familista* que, además, ha sido fuertemente constreñido por la crisis económica y fiscal.

Esta tesis considera que las políticas sociales contra la pobreza reciben la influencia (desigual) de cuatro lógicas institucionales: *familismo*, *universalismo*, *profesionalismo* y *activación*. Estas fuerzas institucionales se concretan en prácticas materiales y la construcción de significados que los actores en primera línea de acción movilizan para dar respuesta a sus necesidades y aspiraciones en un contexto multinivel. En este sentido, la forma final de las políticas sociales es en parte indeterminada, porque consiste en un conjunto de recursos, relaciones y significados que no son siempre coherentes entre sí, en tanto que provienen de un complejo sistema institucional (legislativo, organizativo y profesional), que además está ubicado en un contexto socioeconómico e ideológico más amplio. Por otra parte, este estudio tiene en cuenta si la acción de los profesionales está fuertemente definida por dinámicas burocráticas (*gestión burocrática*) o bien disponen de un margen de autonomía para aplicar su propio criterio de intervención (*gestión técnica*). Finalmente, la investigación se apoya en la doble dimensión material y simbólica de la pobreza (*injusticias económicas o de*

*reconocimiento social*) para distinguir aquellas intervenciones que inciden sobre las causas (*transformación social*), de aquellas meramente paliativas (*afirmativas*) (Fraser, 1995). El siguiente gráfico muestra la estructura del análisis.

Figura 1. Modelo analítico de las políticas municipales contra la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

## 1.2. La gestión de la pobreza en el sur de Europa

El caso de Tarragona ilustra los costes humanos y sociales de la crisis económica y fiscal iniciada en 2008, que además han sido especialmente acusados en las sociedades del sur de Europa (Social Protection Committee, 2016). Las políticas sociales que esta tesis analiza se producen en un contexto de fuerte incremento del desempleo y de los desahucios junto con fuertes recortes en los estados del bienestar, que han supuesto un

empobrecimiento de los estratos sociales con ingresos medios y bajos (Petmesidou & Guillén, 2014; Guillén y Pavolini, 2015). En efecto, el riesgo de pobreza se ha incrementado a causa del paro de larga duración y del aumento de personas sin trabajo que carecen de cobertura por desempleo, en un contexto de insuficiencia de recursos públicos para las prestaciones de rentas mínimas a causa de la consolidación fiscal (Gutiérrez, 2014). En el caso español, la crisis económica inicialmente produjo una extensión de la precariedad social –a través del aumento del desempleo– y, en una segunda fase, ha intensificado los procesos de exclusión (Laparra, 2014; Rimbau, 2014). La crisis económica ha favorecido una “asistencialización” de las políticas sociales, es decir, un retroceso de los derechos sociales debido a la insuficiencia de las prestaciones públicas y a haber delegado en las ONG la responsabilidad de atención a los colectivos más vulnerables (Rodríguez, 2014).

En realidad, los estados del bienestar del sur de Europa no están preparados para paliar las consecuencias sociales de la crisis. Esto se debe en parte a un sistema de protección social de familias con niños que es especialmente residual (Andreotti et al., 2001; Moreno, 2006; Marí-Klose & Marí-Klose, 2015). Delegar la protección social de los individuos a la familia y la comunidad en detrimento del estado tiene efectos negativos para el bienestar económico general y la igualdad de oportunidades (Ferrero, 1996; Esping-Andersen, 1999; Flaquer, 2004). De esta manera, países de orientación familista como España, Portugal o Italia han presentado tradicionalmente unos porcentajes altos de hogares con niños en situación de pobreza (a pesar de haber tenido porcentajes relativamente bajos de hogares con niños y con los adultos desempleados) (EU, 2008; OECD, 2011). Además, los procesos de transmisión intergeneracional de la pobreza son más intensos que en los países nórdicos y continentales (Raitano, 2015).

En los países del sur Europa, el mercado laboral es el primer factor que produce situaciones de necesidad económica a través de una baja intensidad de trabajo (pocos hogares con dos adultos a tiempo completo), así como de lo bajos que resultan los ingresos que provienen del trabajo (EU, 2008). Otro factor que acentúa el riesgo de pobreza infantil es la baja eficiencia que tienen las medidas públicas que pretenden combatirla en el caso de las familias con hijos. Ante este contexto institucional adverso, solo la relativamente mayor incidencia de los hogares donde conviven diferentes

generaciones y de las transferencias dentro la familia extensa compensa en parte los mayores riesgos de pobreza (*ibid*).

### 1.2.1. Anclaje institucional del familismo

Los principios familistas impregnan el entramado institucional de atención a las necesidades sociales en el sur de Europa (Ferrera, 1996). Esta lógica familista (y comunitarista) está fundamentada en un sistema de distribución de recursos y de satisfacción de las necesidades que apela a sentimientos de unidad y de solidaridad basados en el parentesco, el matrimonio o la amistad (Tonnie, 1984)<sup>12</sup>. Las diversas intervenciones públicas parten del supuesto de que la familia es la responsable de la protección de sus miembros y de que las políticas deben fomentar la solidaridad entre los parientes (Flaquer, 2004).<sup>13</sup> El familismo en el sur de Europa tiende a responsabilizar a la mujer de la prestación de los cuidados y de la solidaridad familiar (Saraceno, 1995) Asimismo, entiende la familia como una unidad económica donde todos los miembros aportan en función de sus posibilidades (incluida la familia extensa) (*ibid.*). Las familias deben asumir el doble rol de principales proveedoras de servicios de bienestar y protección social, y de agentes básicos en la reproducción socioeconómica y política de este régimen capitalista (Papadopoulou & Roumpakis, 2013)<sup>14</sup>. De esta forma, la falta de apoyo institucional que reciben las familias tiende a

---

<sup>12</sup> En Europa, el familismo ha sido históricamente más fuerte en los países mediterráneos, donde la mayor parte de la ayuda que recibía la población más vulnerable provenía de la familia y de la caridad individual, mientras que en el norte de Europa esta función era llevada a cabo por organizaciones públicas y privadas (Reher, 1998).

<sup>13</sup> El entramado institucional familista se basa en la relación de interdependencia de las familias, las políticas explícitas de apoyo a las familias y las otras áreas del régimen del estado del bienestar. En esta última categoría se situarían la regulación del mercado de trabajo, el sistema de mantenimiento de rentas y las políticas de vivienda (Flaquer, 2004). Las políticas de rentas generan desigualdad a causa de la mayor evasión fiscal de algunas empresas, de un mayor porcentaje de economía sumergida y de su correspondiente mayor carga financiera que sobre los trabajadores asalariados (Flaquer, 2004; Schneider, Buehn and Montenegro, 2010). Asimismo, los principios familistas se han complementado tradicionalmente con un mercado laboral fragmentado que protege a los cabezas de familia a través de empleos en los sectores centrales, mientras que las mujeres y los jóvenes acumulan los contratos precarios (Flaquer, 2004). Por último, la posesión de una vivienda, que recibe un trato fiscal favorable, se convierte en una inversión contra los riesgos sociales. Sin embargo, esta forma de protección está sesgada a favor de los hogares de más edad y de los que disponen de los recursos para realizar una inversión inicial (Moreno, 2006). Asimismo, los aspectos normativos tienen importancia puesto que se dan efectos recíprocos entre la institucionalización del familismo y las preferencias y valores dominantes (Flaquer, 2004) De esta manera, no se puede desligar el hecho de que la familia tenga una gran prioridad en la escala de valores de las personas y de que el bienestar de éstas dependa en mayor medida de sus disposiciones y relaciones familiares que de las prestaciones y los recursos estatales.

<sup>14</sup> El estado ha constituido la familia en una categoría de la acción política y, por tanto, ha favorecido un proceso de familiarización de la sociedad (Lenoir, 2007). Una vez que las funciones de producción se externalizaron de la familia, la acción estatal reconfiguró los vínculos intrafamiliares en términos de solidaridad y de protección social (Lenoir, 2007). Esta función protectora de la familia se basa en derechos y deberes recíprocos estatutarios ligados al estado civil de las personas (Théry, 2007). Ha sido en los países del sur de Europa donde el apoyo mutuo entre

saturarlas de responsabilidades, sobre todo en momentos de transformación económica y social (García y Kayepov, 2002).

A continuación, se analizan dos supuestos básicos de este familismo que subyacen a las acciones institucionales contra la pobreza que esta tesis analiza: las responsabilidades delegadas en la familia extensa y la comunidad, y la desigualdad de género.

## 1.2.2. Familia extensa y comunidad

### *Transferencias intergeneracionales*

Las políticas sociales en el sur de Europa se apoyan fuertemente en la función protectora que toma la familia extensa (Naldini, 2003). Las ayudas intergeneracionales presentan una configuración específica en este régimen de bienestar (Albertini, M., Kohli, M. y C. Vogel, 2007; Esping-Andersen; 1990; 1999). Los países del sur de Europa muestran un mayor porcentaje de padres e hijos adultos que viven a distancias reducidas o que cohabitan con los padres (*solidaridad estructural*) y que mantienen contactos regulares (*solidaridad asociativa*) (Bengtson, 2001; Hank, 2007). Por otra parte, en los “países nórdicos” (Suecia y Dinamarca), la proporción de padres que ayudan a los hijos a cuidar a los nietos o que los han apoyado económicamente es superior que en los “países mediterráneos” (Grecia, Italia y España) (Albertini, M., Kohli, M. y C. Vogel, 2007). Sin embargo, estos tipos de ayuda se producen con una intensidad considerablemente mayor en los países del sur de Europa<sup>15</sup>. En estos países, la falta de servicios asequibles de atención a la primera infancia limita la incorporación al mercado laboral de buena parte de las madres, que entonces se dedican de pleno a cuidar a sus hijos y, por tanto, muchos abuelos no deben atender a los niños (Hank, 2007). En las economías posindustriales, esta estrategia familiar incrementa los riesgos de pobreza (Esping-Andersen, 2002).

---

parientes se institucionaliza con más fuerza y tiene un apoyo legal más extendido (Paugam, 1995; Flaquer, 1998:128; Esping-Andersen, 1999).

<sup>15</sup> La “tesis de la complementariedad” (Attias-Donfut and Wolff, 2000) ayuda a comprender estas contradicciones al proclamar que la solidaridad intergeneracional se puede estimular si el estado apoya a las familias mediante la asunción de actividades regulares e intensivas de ayudas y cuidados. En efecto, análisis estadísticos multinivel identifican que el gasto público en políticas familiares y de atención a la primera infancia incrementan la participación de los abuelos en el cuidado de los nietos (*crowd in*) al mismo tiempo que reducen su intensidad (*crowd out*) (Igel y Szydlik, 2011; Brandt y Deindl, 2013). Asimismo, la experiencia de países como Suecia muestra que cuando la intervención estatal de apoyo a las familias se reduce se produce un mayor esfuerzo familiar que mantiene el nivel general de apoyo recibido (Johansson, Sundström and Hassing, 2003).



Por otra parte, cambios demográficos y sociales reconfiguran las posibilidades reales de las familias para cumplir con las funciones sociales que los principios familistas les proyectan. Actualmente las familias son más extensas desde un punto de vista intergeneracional, pero más reducidas dentro de cada generación (ejemplo: abuelos y bisabuelos que todavía viven, pero hay menos hermanos y hermanas) (Andreotti et al., 2001). Este cambio en la estructura familiar en el marco del familismo favorece que los abuelos se puedan quedar con los niños mientras ambos progenitores tienen un empleo. Asimismo, los abuelos pueden disponer de unas prestaciones públicas (pensiones) para paliar la pobreza material de los hijos que han sido excluidos del mercado laboral y, de esta manera, compensar precariamente la falta de ayudas públicas para las familias. Sin embargo, la expectativa familista de que (sobre todo) las hijas cuiden de sus padres o suegros dependientes supone que estas nuevas estructuras familiares incrementan el riesgo de sobrecarga de los núcleos familiares (hay menos “hermanas” o “cuñadas” para compartir el cuidado). (Andreotti et al., 2001)<sup>16</sup>.

### *Parientes y comunidad*

Las políticas sociales *familistas* también depositan las responsabilidades de protección social en las relaciones de reciprocidad del propio núcleo familiar con otros miembros de la familia extensa y con la comunidad (Roth, 1991 [1957]); Meil, 2011)<sup>17</sup>. Ciertamente, los vínculos familiares y sociales aportan diversos tipos de beneficios a nivel material y emocional, al mismo tiempo que reducen los riesgos de *individualismo negativo* que pueden producir unas políticas que no tengan en cuenta las relaciones de reciprocidad constituidas (Castel, 1995). No obstante, y cómo expresan las familias en el capítulo 6 de esta tesis, las redes familiares y sociales presentan límites importantes como mecanismo principal de protección ante los riesgos de pobreza y de exclusión

---

<sup>16</sup> Las actitudes mostradas más recientemente por la ciudadanía apuntan a una crisis de los estos supuestos familistas que, indirectamente, trasladarían las necesidades socioeconómicas a unas instituciones de bienestar que no estarían preparadas para ofrecer una respuesta. Primero, se han identificado importantes divergencias entre generaciones en la valoración de la responsabilidad del estado de ocuparse de los ancianos (Bazo, 2012). Esto significaría que el sistema de derechos y obligaciones entre parientes en países familistas como España puede estar reestructurándose. Otro proceso que apunta en la línea de una *desfamiliarización* de las relaciones intergeneracionales es la mayor *conyugación* de las relaciones familiares, es decir, que se incrementa el hecho de pedir ayuda ---- la pareja en detrimento de recurrir a los padres. (Flaquer, 2010).

<sup>17</sup> En realidad, las redes sociales representan un recurso de ayuda mutua generalizado en las comunidades con más dificultades socioeconómicas (Goode y Maskovsky, 2001). Sin embargo, dentro del contexto europeo, son los países mediterráneos los que generan redes con más capacidad de protección a nivel material y de integración social (Paugam, 2005).

social<sup>18</sup>. Estos sistemas de reciprocidad tienden a restringir la participación de las familias con menos ingresos económicos de las actividades de ayuda mutua (Williams y Windebank, 2000)<sup>19</sup>. Por otra parte, las propias relaciones familiares y comunitarias pueden impactar de forma desfavorable en las personas con dificultades socioeconómicas (*capital social negativo*) (Portes, 1996). Primero, los fuertes vínculos que unen a un grupo familiar o comunitario pueden convertirse en barreras de exclusión a canales de ayuda o nichos de actividad para personas que no compartan los elementos definitorios de ese determinado grupo social. Segundo, las posibilidades de desarrollo económico individual pueden verse limitadas por las fuertes normas de asistencia mutua entre familiares y miembros de la comunidad<sup>20</sup>. Y tercero, los vínculos familiares y comunitarios pueden representar fuertes presiones hacia la conformidad con las normas y las expectativas del grupo<sup>21</sup>.

Cabe decir que, como se mostrará en los resultados de este estudio, las relaciones recíprocas que el núcleo familiar establece con los parientes a menudo no se basan tanto en aspectos estatutarios (deberes y derechos recíprocos en tanto que tío, primo, madre, etc.), como electivos (ligada la mayor individualización y reflexividad de las relaciones (Beck, Giddens & Scott, 1994; De Singly, 2003). De esta forma, el sistema de derechos y deberes recíprocos que un núcleo establece con cada pariente viene reconfigurado por la *relación reflexiva*. Además, las relaciones de ayuda mutua se pueden extender amigos, compatriotas, vecinos, etc. De esta forma las políticas sociales deben considerar que, cada vez más, es la calidad de la relación en términos emocionales y no el tipo de

---

<sup>18</sup> Portes critica que, cada vez más, las políticas sociales se centran en promocionar las redes sociales porque se considera que aportan beneficios netos para las familias (1995). Este autor también acusa a la disciplina de la sociología de presentar una visión sesgadamente positiva del *capital social*.

<sup>19</sup> En realidad, los intercambios de trabajos no remunerados en las áreas pobres no están tan extendidos como la práctica de ofrecer y recibir trabajos informales remunerados (ibid.).

<sup>20</sup> Este fue el caso de determinadas empresas comerciales en Bali, donde los emprendedores que comenzaban a tener éxito recibían constantes demandas de préstamos y de empleos, de forma que lo que inicialmente eran empresas con futuro se acababan convirtiendo en "hoteles de beneficencia" (*welfare hotels*) (Geertz, 1963 en Portes, 1996).

<sup>21</sup> Este tipo de control social restringiría la creación de proyectos individuales y familiares de promoción social. Como veremos en los resultados empíricos, el familismo dominante en servicios sociales se invierte en ocasiones que las propias trabajadoras sociales identifican a las familias como el principal escollo para intervenir con los individuos. Estas dificultades pueden tener su origen a nivel de relaciones individuales o grupales. De este modo, en situaciones colectivas de desventaja y de oposición a los valores dominantes, los grupos pueden fomentar la cohesión social a partir de imponer principios alternativos de prestigio social y de reprimir las vías de éxito legitimadas socialmente (Juhem, 2000).

vínculo o la mera extensión de la red lo que determina el apoyo informal que reciben los usuarios (Meil, 2011)<sup>22</sup>.

### 1.2.3. Desigualdad de género y pobreza

El familismo como mecanismo principal de protección y de atención a las necesidades sociales se ha asociado tradicionalmente una fuerte división sexual del trabajo (Flaquer 2000)<sup>23</sup>. Las sobrecargas domésticas que deben asumir las mujeres implican una situación de desventaja en el mercado laboral (menor participación y empleos más precarios), en el sistema de protección social (menos prestaciones contributivas), dentro del núcleo familiar (mayor dependencia de los ingresos del varón) y respecto a los tipos hogares donde ellas son la única o la principal fuente de ingresos (unipersonales, monoparentales, biparentales, etc.) (Belzunegui, 2012). La precariedad económica se acentúa en las mujeres de diferentes formas: tienen tasas más altas de pobreza, tienen más posibilidades de ser pobres en algún momento de su vida, tienen más posibilidades de sufrir la pobreza tanto de forma recurrente como de forma prolongada y representan la inmensa mayoría de los adultos en los hogares monoparentales (Lister, 2004). Asimismo, los efectos de las situaciones de pobreza durante la infancia son más negativos en las mujeres que en los hombres (Hobcraft, 2003, en Lister, 2004). Por otro lado, las funciones que las mujeres tienden a asumir cuando se produce una situación de pobreza pueden tener consecuencias más debilitantes para ellas. Las mujeres tienden a someterse a mayores restricciones para amortiguar los efectos de la privación material y así proteger al resto de la familia (Ridge, 2010)<sup>24</sup>. Por otro lado, las mujeres asumen un

---

<sup>22</sup> En definitiva, los actuales procesos de individualización no significan una erosión de la solidaridad familiar, sino su redefinición, que incluye un mayor esfuerzo en el mantenimiento de las relaciones (Meil, 2011). No será extraño que un hogar mantenga diferentes tipos de relaciones con parientes con los que comparten una relación de consanguineidad equivalente. Por tanto, sólo un análisis contextualizado de la red de relaciones de parentesco que mantiene un núcleo puede dar cuenta de la red familiar con la que cuenta para establecer relaciones recíprocas de ayuda.

<sup>23</sup> Este reparto desigual del trabajo ha sido legitimado por una ideología patriarcal que asocia la “ética de la familia” a las mujeres, y la “ética del trabajo” a los hombres (Orloff, 1996).

<sup>24</sup> Este comportamiento expresa la *agencia* de las mujeres, que deciden sacrificarse por el resto de miembros de la familia, que a menudo son niños (Lister, 2004). Sin embargo, desde una perspectiva institucionalista, estas privaciones pueden responder a una lógica funcional, en tanto que se les asigna el rol de atención y protección del resto de miembros de la familia. Igualmente, otros factores más puramente simbólicos pueden configurar la posición femenina con un estatus bajo y, por consiguiente, justificar que sea ella quien sufra con más intensidad los efectos de la pobreza. Lo doméstico está asociado a lo simple y rutinario, a pesar de que este trabajo de reproducción requiere la atención y el manejo de un conjunto de criterios complejos puesto que de ello depende el funcionamiento de la unidad familiar (decisión sobre las comidas, relaciones con los vecinos, atención a las necesidades emocionales de los miembros, etc.) (Subirats, 1993).

rol central de mediación tanto dentro la red familiar, como entre la familia y los diversos servicios del estado de bienestar (Flaquer, 2010; Power et altri, 2011; Meil, 2011).

Cambios socioeconómicos y culturales recientes han ofrecido nuevas oportunidades de desarrollo personal a muchas mujeres y, sin lugar a duda, representan un avance neto en la superación de las desigualdades de género<sup>25</sup>. Sin embargo, estas transformaciones no parecen apuntar a un menor riesgo de pobreza entre las mujeres o a una mayor igualdad económica con los hombres en el interior de las familias pobres, sino más bien a una reconfiguración de la relación entre género y pobreza. Por ejemplo, la tesis muestra que, si bien desde servicios sociales se producen acciones que pretenden empoderar a mujeres en relaciones de pareja abusivas, no existe un reconocimiento institucional de las necesidades específicas de las familias monoparentales<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> En las últimas décadas se han acelerado unas dinámicas sociales que socavan las bases ideológicas y socioeconómicas de la división sexual del trabajo (Flaquer, 2010). El mayor nivel educativo de las nuevas generaciones de mujeres ha favorecido un declive de la ideología patriarcal (Flaquer, 1998). En consonancia con este cambio cultural, también se ha incrementado sustancialmente la participación femenina en el mercado laboral (SGAMT, 2015).

<sup>26</sup> Ver también (Almeda, Di Nella, y Obiol, 2008). En esta línea, el análisis de la Encuesta de Población Activa muestra que la actividad laboral de las de mujeres que viven en pareja y que tienen un hijo menor de tres años ha pasado del 50 al 75% entre 1999 y 2011 (Miret, 2012). Sin embargo, a causa de un entramado institucional todavía marcadamente familista, la mujer se sitúa como la principal responsable las tareas de reproducción, sobre todo en los contextos sud-europeos. La fuerza que todavía tiene hoy día la desigual división sexual del trabajo se demuestra porque es una realidad global, que supera las fronteras de las sociedades explícitamente familistas: “la mayor parte del cambio calificado como ‘revolucionario’ en el sistema de género involucra a mujeres que cambian hacia posiciones y actividades limitadas previamente al varón, con muy pocos saltos en la dirección opuesta” (England, 2010: 151) La vía a seguir por el modelo familista ante las tensiones generadas por la incorporación femenina al mercado laboral parece apuntar a una cierta comodificación progresiva de las funciones de atención a las personas dependientes (sobre todo ancianos) (Da Roit Barbara e Sabatinelli, 2005). Las políticas públicas han promovido esta dinámica bien por omisión (falta de servicios públicos), bien por acción (subsidios a las familias para comprar servicios en el mercado y externalización de servicios). La mercantilización de los servicios de atención ha sido motivada por los objetivos de reducción del gasto público y de ahorro de las familias. Asimismo, el contexto del mercado laboral de los países del sur de Europa, fuertemente dual y con un amplio mercado informal, ha fomentado la aparición de una oferta de servicios formada por trabajadoras en condiciones precarias (Da Roit y Sabatinelli, 2013). Sin embargo, la comodificación de las cargas familiares sólo es posible para las familias con determinados niveles de renta y con acceso a la información sobre los servicios asequibles. De esta forma, un incremento de la ocupación femenina en un contexto institucional de orientación familista puede favorecer la reproducción de las desigualdades de género a través de traspasar las tareas reproductivas a otras mujeres en función de su clase social y origen (Parella, 2003). En conclusión, a pesar de un avance significativo de los derechos de las mujeres al trabajo remunerado, el nexo entre familismo, desigualdad de género y pobreza se mantiene en tanto que las tareas de reproducción social pertenecen mayoritariamente al ámbito privado y todavía recaen sobre una parte de las mujeres. La falta de intervención del estado en las tareas de atención y cuidados, especialmente dramática en los países del sur de Europa, impide que una fracción de las mujeres acceda al mercado laboral más protegido, especialmente en momentos del ciclo vital que requieren la atención de miembros dependientes.

#### 1.2.4. Servicios sociales básicos. Una política residual contra la pobreza

El dualismo del mercado laboral y de protección social español ha tendido a concentrar los sueldos y las prestaciones en los hombres “cabeza de familia” que no pasaban tiempos prolongados de desempleo<sup>27</sup>. Este dualismo ha sido compatible con el supuesto institucional y cultural de que la familia debe acumular los escasos recursos disponibles para luego repartirlos entre sus miembros (Paugam, 1995)<sup>28</sup>. Este mecanismo *familista* de satisfacción de las necesidades básicas se ha debilitado con el aumento de hogares y de familias extensas dónde también los hombres “cabeza de familia” mantienen vínculos frágiles con el mercado laboral. Entonces aumentan las demandas la asistencia social pública, una política que resulta ineficaz porque está diseñada como una medida residual para situaciones excepcionales (García y Kazepov, 2002).

Las dinámicas particularistas que impregnan las instituciones dificultan las políticas de ciudadanía (Ferrera: 1996; Andreotti *et alri.* 2001)<sup>29</sup>. En este contexto, los servicios sociales básicos municipales no sólo disponen de recursos insuficientes para atender las

---

<sup>27</sup> Este sistema de protección social es desigual porque sólo grupos centrales del mercado de trabajo – formado tradicionalmente por hombres cabezas de familia- han gozado de niveles de protección generosos, mientras que el resto de la población ha pasado a depender indirectamente de las prestaciones de primer grupo o bien de prestaciones asistenciales o de la caridad (Rodríguez Cabrero, 1996). En consecuencia, se tienden a reducir las situaciones de pobreza extrema, pero el impacto es menor en la reducción de la pobreza moderada (Rodríguez Cabrero, 1996: 75).

<sup>28</sup> Como se ha apuntado más arriba, unos niveles de protección bajos de las políticas sociales llevan a que las redes familiares deban asumir un alto nivel de responsabilidad (Gallie y Paugam (2000); García and Kazepov, 2002). En el marco de una lógica familista, la familia toma un rol substitutivo de unas ayudas públicas que son prácticamente inexistentes (“subsidiariedad pasiva”). Los contextos nacionales establecen diferentes entramados institucionales de bienestar social según los grados de complementariedad que las prestaciones públicas establecen respecto de otras instituciones y agencias (la familia, el tercer sector, las organizaciones caritativas, etc.) (Kazepov, 1999). Por otra parte, este efecto amortiguador de la familia en relación con la pobreza puede ser la causa de que los altos niveles de desocupación en España no conlleven un mayor malestar social (Reher, 1998).

<sup>29</sup> La presencia de zonas fuertemente subdesarrolladas, una iglesia católica fuerte y un rol limitado de los partidos de izquierda; el despliegue de políticas sociales sin haber establecido previamente un modelo administrativo de tipo weberiano (profesional-burocrático), la debilidad social y política de la sociedad civil (Ferrera: 1996: 30). En efecto, la relativa autonomía de los sistemas particulares de reciprocidad y comunitarios respecto del estado (y también del mercado) tienden a transformar y apropiarse de forma particularística de los mecanismos de intervención del estado, generando prácticas clientelistas, nepotistas y corruptas en favor de las oligarquías familiares y de las élites locales (estado del bienestar de tipo *particularístico-clientelístico*). (Andreotti *et alri.*, 2001). En el caso de países con largas dictaduras la debilidad de la sociedad civil para incidir en las políticas sociales ha sido aún acusada. La participación de los sindicatos en el desarrollo del estado del bienestar sólo se produjo una vez que sus las principales estructuras de bienestar ya habían sido establecidas por los representantes del Estado (partir de los años 80, después del restablecimiento de la democracia) (García y Karakatsakis, 2006). Fruto del conjunto de estas dinámicas es la debilidad del estado democrático, que propicia un sistema de protección fragmentado y que deja desprotegida a una amplia parte de la población (Andreotti *et alri.*, 2001). De esta manera, las políticas contra la pobreza se ven perjudicadas por un fracaso del estado para reformar sectores claves de la administración o seguir orientaciones estratégicas, un intervencionismo poco efectivo en la regulación pública, un énfasis en las en las dimensiones retóricas y de los medios de comunicación de la política; unas estructuras burocráticas fragmentadas o la persistencia de una burocracia clientelista en detrimento de la responsabilidad profesional.

necesidades básicas de las personas en situación de pobreza, sino que carecen de un mandato legal efectivo para cumplir esa función (Aguilar, Llobet & Perez, 2012)<sup>30</sup>. La asistencia social pública muestra altas dosis de *discrecionalidad y arbitrariedad*. El sistema de protección no sólo genera desigualdades e incertezas en el acceso a los recursos (de cara a los usuarios), sino también *ineficiencias* en la asignación de los recursos a las necesidades que desde los propios servicios sociales se consideran prioritarias (Aguilar, 2013)<sup>31</sup>. También parece producirse una mayor descoordinación entre organizaciones de atención a las necesidades, generando sistemas de gobernanza que producen vacíos de atención de las necesidades y solapamientos de algunas medidas (Barberis, Sabatinelli, y Bieri, A. 2010)<sup>32</sup>.

Unas prestaciones públicas que son escasas y fragmentadas deben necesariamente integrarse con otros recursos provenientes de las transferencias intrafamiliares, del apoyo comunitario o del tercer sector, para así conformar “mallas de seguridad” (Arriba y Moreno, 2005). Esto implica, por ejemplo, recurrir a la economía informal, a menudo en actividades precarias que pueden incrementar la vulnerabilidad social de las familias (García y de Schampheleire, 2002). También suponen una mayor importancia relativa de la acción caritativa en detrimento de la acción pública, con el riesgo de abandonar a las familias en los brazos de intereses particularistas. En efecto, las organizaciones de beneficencia son libres de escoger su ámbito de intervención, su tipo de usuarios, la forma de actuación y las obligaciones que imponen a sus beneficiarios (Saraceno, 2006). Además, esta privatización de la atención social podría retroalimentarse de un discurso *neopaternalista y neofilantrópico* que sitúe un problema político en el ámbito de la moral privada (Morlicchio, 2016). En definitiva, las limitaciones, sacrificios e

---

<sup>30</sup> las políticas sociales del sur de Europa parten de la base de que los derechos sociales no están suficientemente explicitados (Saraceno, 1995). Esta falta de garantías por parte de la administración pública se ejemplifica en el caso de las rentas mínimas de inserción en España. Lo que en principio tenía que ser el reconocimiento del derecho a una prestación mínima se ha convertido en una ayuda selectiva y discrecional. Esto se debe a que la implementación se ha delegado a las agencias locales de asistencia social, las cuales están orientadas a la atención residual de la pobreza y no disponen de los recursos para garantizar las prestaciones económicas (Aguilar, 2013).

<sup>31</sup> En este sentido, la implementación de medidas supeditadas a la valoración de recursos requiere un alto grado de eficacia administrativa que contrasta con la realidad de las instancias gubernamentales públicas en el sur de Europa (Moreno, 2007).

<sup>32</sup> Estos sistemas de protección también dificultan la *accountability* de las políticas sociales y la materialización de los derechos sociales (ibid.). A pesar de esta posible tendencia generalizada, esta tesis y algunos otros análisis a nivel local muestran un panorama más complejo, donde la eficacia de los sistemas de gobernanza estaría en parte determinada por factores locales (Flaquer, L., Escobedo, A., Antón, F. y Rios, O. 2014).

incertezas que conllevan las fuentes de bienestar de las que pasan a depender las familias empobrecidas, suponen que el objetivo de inclusión social de los servicios sociales difícilmente se materializa<sup>33</sup>.

Las políticas dirigidas exclusivamente a la pobreza (servicios sociales básicos) no son las únicas intervenciones institucionales que condicionan de forma decisiva el bienestar y las oportunidades de las familias empobrecidas. En el siguiente apartado se explica la situación de las escuelas infantiles de cero a tres años en España en relación con la pobreza. Se trata de una de las políticas familiares a las que recientemente se le ha atribuido una mayor importancia para combatir la pobreza infantil (European Commission, 2013a).

### **1.2.5. Servicios socioeducativos de atención infantil 0-3 años**

En general, las políticas específicas para las familias en España no han sido ni universales, ni eficaces para prevenir la pobreza y atender las necesidades de los colectivos más vulnerables (Villagómez, 2007). En el caso de las políticas de educación infantil de primer ciclo, la tradicional preponderancia de la iniciativa privada ha propiciado desigualdades acentuadas de acceso según el territorio (comunidad autónoma) y los recursos económicos de las familias (González, 2004). En este sentido, España no ha llegado a los estándares mínimos establecidos para las políticas de atención a las familias entre los países de la OECD: que el al menos el 25% de los niños de 0 a 3 años accedan a servicios infantiles regulados y subsidiados, un gasto en estos servicios que llegue al 1% del PIB o un permiso parental de al menos el 50% del sueldo durante el primer año (Unicef, 2008). Tal falta de apoyo institucional ante el incremento de las tasas de trabajo femenino en España durante la primera década de este siglo promovió la proliferación de servicios fuera del marco establecido de regulación, así como el uso de las redes familiares y del empleo informal (Flaquer y Escobedo, 2009).

---

<sup>33</sup> Gough et al (1999) tipificaron las políticas de asistencia social en el sur de Europa como rudimentarias. En este sentido, existen programas a nivel nacional que ofrecen protección a algunas categorías específicas (vejez y discapacidad) y el resto de población queda a merced de medidas locales altamente discrecionales y, en todo caso, subsidiarias de la familia y la comunidad. Sin embargo, en países como España el establecimiento de unas rentas mínimas de inserción que garanticen una protección básica a toda la ciudadanía pone en entredicho que este modelo residual se pueda generalizar a todo el sur de Europa (Saraceno, 2002). Una de las pretensiones de esta investigación es comprender, más allá de las leyes escritas y de las intenciones proclamadas, como la asistencia social pública en la ciudad de Tarragona garantiza en la práctica los derechos sociales básicos. Para ello se confrontan las medidas de rentas mínimas tal y como han sido diseñadas de su implementación real a través de un sistema de gobernanza multinivel en un contexto de crisis económica y fiscal.

Por otra parte, durante los años previos a la crisis de 2008 se implementaron nuevas políticas que concedían derechos sociales en el ámbito de la atención y cuidado de la infancia y de las discapacidades (Moreno, 2008)<sup>34</sup>. Sin embargo, estas políticas familiares estaban más orientadas a favorecer la conciliación de familia y trabajo que a reducir las desigualdades socioeconómicas (Flaquer, 2010). En Cataluña, se han identificado desigualdades significativas de acceso a los servicios infantiles de 0 a 3 años relacionadas con la pobreza económica, la falta de formación y el hecho de ser inmigrante (Síndic de Greuges, 2007). Las principales barreras para estas familias se han configurado a partir de la falta de oferta y el predominio del sector privado, la prioridad de acceso que se le ha otorgado a las familias con empleos formales en las escuelas infantiles públicas y el coste del acceso (Síndic de Greuges, 2007). Estos obstáculos limitan tanto la capacidad de decisión de las mujeres como el bienestar económico de los hogares. De esta manera, el porcentaje de mujeres que habían tenido que abandonar una actividad laboral a causa de tener un hijo era del 31% en el caso de tener como máximo estudios primarios, del 29% en el caso de los estudios secundarios, y del 17% cuando tenían estudios superiores (Marí-Klose, 2011). Finalmente, debe tenerse en cuenta que estas cifras nacionales toman formas muy diversas en cada contexto local. Más específicamente, las políticas infantiles presentan diferencias en los criterios de acceso, en la promoción de operadores privados, y en el diseño y la implementación de servicios complementarios y alternativos (Fraisie y Escobedo, 2014).

### **1.2.6. Crisis económica (¿y reconfiguración del familismo?)**

El *familismo* en los países del sur de Europa ha demostrado su vigencia en tanto que constituye un sistema de adaptación social específico a las necesidades del capitalismo avanzado (Flaquer, 2004). Sin embargo, los procesos globales de mercantilización e individualización ponen a prueba los mecanismos de reciprocidad de las familias (Déchaux, 2007), que constituyen uno de los pilares de su funcionamiento. La extensión de la crisis económica iniciada en 2008 también amenaza el modelo de *pobreza integrada* del sur de Europa (Paugam, 2005), el cual requiere unos sistemas familiares y

---

<sup>34</sup> De esta forma, el porcentaje de niños que con dos años utilizaban servicios infantiles regulados en España pasó del 17% en el curso 2000-2001 al 48% en el 2010-2011 (Idescat).



comunitarios que, en su conjunto, aglutinen suficientes recursos. La posible saturación de los sistemas familistas y comunitarios podría conllevar que otras influencias institucionales ajenas a la lógica *familista*, y, hasta el momento residuales, penetrasen las prácticas de las políticas sociales para atender las necesidades actuales.

### ***Impacto de la crisis (¿y emergencia de una nueva “gestión de la pobreza”?)***

La reciente crisis económica y fiscal ha exacerbado los riesgos, ya de por sí altos, de empobrecimiento de las familias con niños de los países del sur de Europa. En España, la tasa de riesgo de privación material de estas familias pasó del 5.5% en 2008 al 8.3% en 2013, y la brecha de la pobreza (*at-risk-of-poverty gap*) subió del 26.2% al 35.4% (Social Protection Committee, 2015). En este sentido, las familias con menos ingresos han visto incrementar su situación de pobreza: entre 2008 y 2014 el salario bruto medio de las familias de los percentiles de ingresos uno y dos descendió 19 y 7 puntos porcentuales, respectivamente (la tendencia opuesta fue observada en los deciles superiores (INE, 2016). Asimismo, la debilidad de la economía ha afectado a una parte significativa de las familias que anteriormente había dispuesto de ingresos medios: el 22,5% de los hogares con niños que se situaba en los percentiles de ingresos 4,5 y 6 en el año 2008 habían descendido a los percentiles 1 y 2 en el 2011 (Marí-Klose, P. & Martínez, 2016).

Las elevadas tasas de desempleo actuales en España (16,4% en diciembre de 2017), junto con la baja calidad del empleo que se está creando (OECD, 2017), no permiten entrever que en el futuro cercano el mercado de trabajo pueda ofrecer una mejora sustancial a las familias más empobrecidas. Además, las redes familiares, que han contribuido a paliar algunos de los efectos de la crisis, han mostrado signos de saturación (Laparra & Pérez, 2012; Marí-Klose, 2016). Por su parte, las políticas públicas en contra de la pobreza todavía no se han recuperado de los recortes presupuestarios durante la crisis económica. Los programas de asistencia social pública se redujeron y la responsabilidad de atender a la población más vulnerable se transfirió al tercer sector (Rodríguez, 2014). Por otro lado, la orientación cada vez más universalista que habían tomado algunas políticas familiares se ha revertido, perjudicando la progresiva implantación que el modelo de familias con dos ingresos

(*dual-earned family type*) estaba teniendo en la sociedad española (Leon y Migliavacca, 2013)<sup>35</sup>.

Otro efecto de la crisis económica y fiscal ha sido la reducción de los recursos públicos que reciben muchas entidades no gubernamentales y que ha provocado una *recalibración* del sector (Marbán, 2014). Se ha producido un proceso de reestructuración interna, de establecimiento de nuevas relaciones y de trabajo en red, de búsqueda de recursos económicos y de implementación de nuevas estrategias de presión (*lobbying*). Sin embargo, en este contexto de crisis económica algunas organizaciones de este tipo han incrementado sus recursos gracias al apoyo privado<sup>36</sup>. En este sentido, el número de acciones individuales que han realizado las agencias del tercer sector incrementó de 36.837.541 en 2007 a 52.976.713 in 2013 (Fresno, 2015). Más pronunciado fue todavía el incremento de personas en riesgo de exclusión social que fueron atendidas por la Cruz Roja en España entre los años 2008 y 2012, que pasaron de aproximadamente 800,000 a 2,400,000 (El País, 7 abril de 2013). Asimismo, la extraordinaria magnitud de la privación que se ha desatado con la crisis ha recibido una respuesta igualmente fuera de lo común: las asociaciones de la Federación Española de Bancos de Alimentos atendieron 1.571.932 de personas en 2015 (910.274 en 2008) (FESBAL, 2016).

Las tendencias socioeconómicas y culturales de los países del sur de Europa apuntan a la posible emergencia de nuevas formas de gestión de la pobreza. El sistema de estratificación social se transforma ante la posible trayectoria social descendiente de una parte de la clase media, especialmente entre aquella formada por familias con niños. Nuevos sectores de la población se enfrentan a los riesgos de pobreza severa y de exclusión social. Al mismo tiempo, la crisis incrementa las privaciones de la población que ya era pobre antes de la crisis. Las administraciones autonómicas y centrales han tendido hasta ahora a dimitir de su responsabilidad de atender las necesidades básicas de la población. Por tanto, el nivel local, más próximo a la ciudadanía, a debido asumir la respuesta más real e inmediata del Estado a este incremento y diversificación de las necesidades sociales. Las políticas locales disponen de escasos recursos materiales, pero

---

<sup>35</sup> La Renda Garantida de Ciutadania, que se ha iniciado en Catalunya en septiembre de 2017, resulta un intento de revertir esta situación (Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía). De todas maneras, se están produciendo serias dificultades en la implementación de esta medida (El País, 27 de abril de 2018).

<sup>36</sup> Por ejemplo, Caritas ha incrementado el número de voluntarios de 56998 en 2008 a 81917 en España en 2014, y su presupuesto económico pasó de 216.916.013 a 305.615.094 euros (Caritas, 2015).

se llevan a cabo por unas profesionales en primera línea de intervención que son expertas en la intervención social, y que a menudo expresan un alto grado de vocación. Estos actores se desenvuelven en un contexto muy restrictivo en el que tratan de movilizar, manipular e improvisar los recursos socioeconómicos e institucionales disponibles para combatir la desesperación y el desamparo. En definitiva, a falta de iniciativa gubernamental, y ante una realidad que le exhorta a la acción, las acciones e interacciones que se generan “sobre el terreno” podrían reconfigurar un sistema institucional de gestión de la pobreza básicamente familiarista que puede haber quedado desfasado.

### 1.3. Teoría institucionalista y política social

Profesionales y usuarios de las políticas contra la pobreza son agentes activos que construyen la realidad social en un contexto económico, político y cultural de oportunidades y constricciones. En otras palabras, son actores que tratan de satisfacer sus necesidades y aspiraciones de la forma lo más digna posible, a partir de los recursos disponibles. Durante su práctica cotidiana, los actores movilizan y actualizan unos principios de percepción, de valoración y de comportamiento, así como los recursos para su materialización efectiva, que provienen de esferas institucionales tan diversas como la Familia, el Estado, la Ciencia o el Mercado (Friedland y Alford, 1991). Diversas constelaciones de elementos materiales, cognitivos y relacionales procedentes de múltiples espacios institucionales confluyen en las posiciones de *profesionales* y de *usuarios* y configuran formas específicas de intervención (Mohr y Duquenne, 1997). Al mismo tiempo, profesionales y los usuarios son agentes activos en la producción de las políticas sociales. Estos actores no solo *reproducen*, sino que también *reconstituyen las lógicas institucionales* durante en práctica diaria (Powell y Colyvas, 2008).

Esta sección se divide en tres partes. En la primera, se expone la teoría institucionalista para comprender cómo las políticas sociales tienen un carácter externo y estable, a la vez que tienen elementos de contingencia y que son producto de unas relaciones de poder. En la segunda parte, se muestra la relación de interdependencia entre el fenómeno de la pobreza, las políticas específicas de lucha contra la pobreza y el marco socioeconómico e institucional. En la tercera parte, se explica un marco conceptual multinivel para el análisis empírico de los procesos de construcción institucional de la pobreza.

### 1.3.1. Estructuración de las políticas sociales

Instituciones como los servicios sociales básicos o las escuelas infantiles municipales proveen un contexto estructurado para la acción social a través de vincular las actividades y los recursos con aspectos regulativos, normativos y cognitivos (Scott, 2013). Estas políticas sociales se encuentran en la intersección de los efectos macroestructurales y de los fundamentos microsociales de la agencia (Kazepov, 2005). Por un lado, las instituciones dependen en buena medida de las influencias macroinstitucionales que permean los países, las industrias y las organizaciones mediante procesos de clasificación y categorización, los cuales cristalizan en marcos de significado y en repertorios de conducta (Powell y Colyvas, 2008). Por el otro, las instituciones promueven la agencia individual en un marco relacional, organizacional y cultural específico (Ghezzi y Mingione, 2007)<sup>37</sup>.

Las instituciones se concretan en políticas sociales a través los procesos que permiten que ciertos tipos de personas reciban determinado tipo de asistencia que se consideran apropiada a sus necesidades (Mohr y Duquenne, 1997)<sup>38</sup>. Tales procesos están formados: primero, por *prácticas materiales*, es decir, las actividades que los diferentes servicios de bienestar implementan para atender a las personas usuarias y segundo, por *construcciones simbólicas*, que constituyen las diferentes definiciones sobre las causas de la pobreza, las distinciones conceptuales sobre los tipos de pobres existentes y los principios que guían cómo las diferentes categorías de pobres deben ser tratadas (Friedland y Alford, 1991). Las dimensiones material y simbólica se retroalimentan, pues los posibles cambios en la gestión práctica de la pobreza promueven y, a la vez, presuponen un conjunto nuevo de presupuestos sobre la pobreza y sobre las diferentes categorías de pobres (Mohr y Duquenne, 1997)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Giddens articula las dimensiones de estructura y acción a través de la noción de “estructuración”, que enfatiza el carácter recursivo de las estructuras sociales por medio de tipificaciones recíprocas radicadas (*indexadas*) en un determinado contexto (DiMaggio y Powell, 1991).

<sup>38</sup> Un determinado contexto institucional corresponde a un universo de reglas y significados donde los participantes tienen una comprensión similar de qué es lo que sucede, qué tipos de cosas existen, que acciones son posibles o qué tipo de resultados son deseados, así como los medios disponibles (March y Olsen, 1976).

<sup>39</sup> Este universo simbólico se basa en unas categorías y sistemas de clasificación que se presentan a los individuos como externas (Durkheim, 1978). Los sistemas de símbolos han sido previamente producidos por los actores, pero en el momento de presentarse toman un carácter *objetivo*. Esto significa que han perdido su carácter contingente y que constituyen pautas de pensamiento y de acción que se dan por descontadas (Berger y Luckman, 1966). La estabilidad de las instituciones no necesita tanto de un sistema de recompensas o de la inculcación de unos valores,

El sistema institucional de bienestar no sólo dota de estabilidad y significado los comportamientos, sino que también reconfigura las desigualdades sociales producidas por el mercado (Esping-Andersen, 1990). Las políticas sociales reestructuran las desigualdades al definir con sus prácticas y discursos el rol de las diferentes categorías de individuos, de quién está dentro y de quién está fuera y, sobre todo, de quién consigue qué, cuándo y por cuánto tiempo (Kazepov, 2005). Estas desigualdades son estables, en parte, porque los individuos que están inmersos en un determinado contexto interiorizan sus estructuras sociales en forma de *disposiciones sociales* (esquemas específicos de percepción, evaluación y comportamiento) (Bourdieu, 1980)<sup>40</sup>.

No obstante, el efecto de estructuras sociales sobre la acción de los profesionales de servicios sociales es recursivo, puesto que éstos deben recrear las estructuras sociales a través de sus acciones, herramientas y tecnologías (Powell y Colybas, 2008). Las trabajadoras sociales, durante su trabajo diario, se encuentran con contradicciones y anomalías respecto a los objetivos manifiestos y los medios destinados y deben poner en cuestión las situaciones y desarrollar nuevas respuestas. En realidad, estas profesionales reproducen y transforman las políticas sociales a través de un proceso cotidiano de “interpretación, de ajuste y de solución de embrollos” (*interpretation, alignment and muddling through*) (Powell y Colybas, 2008: 3). Las organizaciones sólo funcionan porque los actores deben interpretar situaciones y elaborar respuestas socialmente adecuadas a partir de los recursos materiales y de los repertorios discursivos disponibles<sup>41</sup>. De hecho, las instituciones no son sistemas de prácticas y significados

---

sino de unos supuestos que dan por descontado, de un conocimiento social que se transmite en tanto que existe como parte de la realidad objetiva (Searle, 1995; Zucker, 1977). Esta perspectiva permite comprender que el individuo, en lugar de adaptar su comportamiento a unos objetivos que elige deliberadamente, tiende a perseguir unas metas que están constituidas en función de los recursos sociales disponibles (Swindler, 1986).

<sup>40</sup> Comprender esta interdependencia de la dimensión objetiva y subjetiva de la realidad social es básico para entender los límites y las posibilidades de cambio en las relaciones de poder institucionalizadas: “*The two moments stand in a dialectical relationship. On the one hand, the objective structures that the analyst constructs, in the objectivist moment, form the basis for these representations and constitute the structural constraints that bear upon interaction, but, on the other hand, these representations must also be taken in consideration particularly if one wants to account for the daily struggles, individual and collective, which purport to transform or to preserve these structures*” (Bourdieu: 1977: 15).

<sup>41</sup> En este sentido, las directivas y normativas de las organizaciones no deben ser consideradas unos objetivos ideales de los que se alejan las prácticas de los actores a causa de, por ejemplo, la falta de recursos o de comprensión de los objetivos de sus verdaderos fines (Pressman y Wildavsky, 1973 en Brodtkin, 2008). Este presupuesto de la teoría institucionalista es vivamente ilustrado por Piven y Cloward al referirse a las agencias de servicios sociales de los Estados Unidos: “[*people on relief*] experience the shabby waiting rooms, the overseer or the caseworker, and the dole. They do not experience American social welfare policy” (1979, p. 20). El carácter relativamente indeterminado de las instituciones es también señalado por Garfinkel al afirmar que las tareas más cotidianas requieren que las personas negocien de forma flexible y reflexiva las reglas y los procedimientos para asegurarse a ellas mismas y a los demás de su alrededor que su comportamiento es sensato (Powell y Colybas,

completamente precisos ni coherentes, sino que, a menudo, deben ser reinterpretados y renegociados (Berger y Luckmann, [1966] 1997). En realidad, las políticas sociales se impregnan de diferentes influencias institucionales (*familismo, activación, profesionalismo, universalismo*), produciendo una variedad de esquemas cognitivos y de repertorios de acción (desigualmente) disponibles. El carácter parcialmente indeterminado de la intervención institucional se basa en esta heterogeneidad de instrumentos y de recursos que los actores podrían movilizar.

En definitiva, los esquemas de percepción y de acción interiorizados por los individuos tienden a garantizar la conformidad de las prácticas en las instituciones (Bourdieu, 1980). En este sentido, los actores han sido socializados en el régimen de bienestar del sur de Europa y, por tanto, tienden a implementar las políticas sociales a partir de principios familistas. Sin embargo, el contexto actual ha roto los equilibrios entre los sistemas familiares y el estado en la satisfacción de las necesidades. Las respuestas familistas de las políticas sociales pueden resultar cada vez más ineficaces. Al mismo tiempo, la influencia de otras esferas institucionales que aluden a la “universalidad”, la “activación” o el “conocimiento técnico, profesional” emergen como racionalidades complementarias o alternativas en la gestión de la pobreza. En definitiva, la transformación socioeconómica e institucional de los últimos años puede provocar un desajuste entre las estructuras subjetivas de los actores y las nuevas condiciones objetivas del contexto, de forma que generen un cambio reflexivo de los tradicionales esquemas de percepción y de acción (Lahire, 1998)<sup>42</sup>.

### ***Mecanismos básicos de transmisión institucional***

Las políticas contra la pobreza reciben las influencias institucionales por medio de diferentes mecanismos. En primer lugar, las lógicas institucionales (familismo, activación, etc.) se concretan en las políticas sociales a través de los sistemas simbólicos

---

2008). Este carácter pragmático de la acción social ya era identificado Weber, que enfatizaba que los individuos únicamente obedecían las reglas y las normas cuando su interés en obedecerlas era mayor que su interés en desobedecerlas (Bourdieu y Wacquant, 1994:92).

<sup>42</sup> La metáfora del “bricolaje” (Levy Strauss, 1962) nos ayuda a comprender la agencia individual institucionalmente condicionada porque alude a la capacidad creativa de los actores para combinar símbolos de diferentes orígenes y tradiciones. Ante situaciones novedosas, los actores integran sus ideas y patrones de comportamiento con las ideas y las estructuras locales para formar nuevas combinaciones híbridas (Scott, 1995). Por otra parte, el propio Bourdieu expone la siguiente intuición para sugerir la importancia de los elementos reflexivos en matizar el determinismo de las disposiciones sociales interiorizadas: “Als estoïcs els agradava dir que allò que depèn de nosaltres no és el primer moviment, sinó només el segon” (1994: 114).

(Scott, 1995). Se tratan de conjuntos de clasificaciones, esquemas cognitivos y guiones para la acción, así como a los valores compartidos, las convenciones y las reglas explícitas. Estos sistemas simbólicos se mantienen porque los nuevos miembros incorporan fácilmente los hábitos, rutinas y procedimientos estandarizados. En el contexto institucional de lucha contra la pobreza de Tarragona, donde predominan los saberes y los criterios implícitos y los resultados son ambiguos, las nuevas trabajadoras sociales tienden a adoptar el comportamiento de los miembros más antiguos porque lo perciben como la forma legítima de actuar, es decir, como el comportamiento más prudente (DiMaggio y Powell, 1983)<sup>43</sup>.

En segundo lugar, las interacciones pautadas entre individuos, grupos y organizaciones constituyen otro mecanismo de transmisión de las influencias institucionales (Scott, 1998: 142). El comportamiento de los actores está condicionado su posición en la estructura organizacional a través de departamentos y de roles diferenciados. La clasificación más decisiva que se produce en los servicios sociales y en las escuelas infantiles es entre profesionales y usuarios. No obstante, esta dicotomía presenta una serie de subcategorías que están más o menos codificadas y sobre las que la institución imprime unas características y unas expectativas específicas<sup>44</sup>.

En tercer lugar, las redes sociales de las profesionales y de los usuarios pueden ser elementos de innovación cuando trascienden e intersectan las fronteras de las instituciones y de las organizaciones de servicios sociales (Thornton y Ocasio, 2008). Por ejemplo, este podría ser el caso de los colegios de trabajadoras sociales, que promueven una identidad colectiva entre sus miembros que podría divergir de las necesidades o de las prioridades establecidas por la legislación o la estructura organizacional<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Los autores denominaron este proceso *isomorfismo mimético*.

<sup>44</sup> Cómo veremos en el capítulo 3, los servicios sociales se dividen en diferentes equipos que configuran a las familias usuarias en función de lo que denominan “problemáticas” diferentes (“violencia de género”, “inclusión”, “riesgo infantil”, etc.)

<sup>45</sup> Los sistemas relacionales basados en “vínculos frágiles” (*weak ties*) (Grannovetter, 1973) favorecen el cambio institucional porque individuos que tienen contacto con individuos y organizaciones externas tienen más posibilidades entrar en contacto e introducir innovaciones (Scott, 1995). No obstante, el cambio social tiende a ser limitado a causa de que estas relaciones pautadas no son externas a las propias instituciones, sino que están estructuradas por los recursos materiales y simbólicos de que disponen los individuos y las organizaciones (Bourdieu, 2000).

### 1.3.2. Marco social e institucional de la pobreza

#### *La pobreza es un fenómeno social de carácter material y simbólico-relacional*

La situación de privación material de las familias empobrecidas se encuentra necesariamente mediatizada y reinterpretada por aspectos simbólicos y relacionales: la falta de respeto, la humillación, la vergüenza y el estigma, vulneración de la dignidad y de la autoestima, los procesos de “objetivación” (*othering*), la negación de los derechos humanos, la ciudadanía limitada, la retirada de la palabra o la falta de poder (Lister, 2004)<sup>46</sup>. Esta dimensión dual de la pobreza se ilustra por medio de la doble necesidad que experimenta la población de, por un lado, apoyos para superar la situación de carencia material (“contar con”) y, por el otro, de que los otros reconozcan la propia existencia social (“contar para”) (Paugam, 2008).

Esta tesis utiliza la distinción conceptual entre las “injusticias socioeconómicas” y las “injusticias culturales y simbólicas” (Fraser, 1995) para analizar las políticas contra a pobreza. La primera forma de injusticia (socioeconómica) tiene su origen en la estructura político-económica y se basa en la explotación (cuando otros se benefician del trabajo propio), la marginación económica (estar limitado a los puestos más precarios del mercado laboral o estar excluido del trabajo remunerado), y la privación (tener negado un estándar adecuado de vida material) (Fraser: 1995). La segunda forma de injusticia –simbólica o cultural– se origina a partir de determinadas pautas de representación, interpretación y comunicación. Puede tomar la forma de dominación cultural (estar sujeto a pautas de interpretación y comunicación que se asocian a otra cultura y que son ajenas u hostiles a la uno mismo), de no reconocimiento (invisibilidad a través de las prácticas representacionales, comunicativas e interpretativas más autorizadas) y de falta de respeto (la desacreditación continua y estereotipada a través de las interacciones cotidianas y de las representaciones en el ámbito público)<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> La pobreza se comprende aquí a partir del dualismo que se ha expresado anteriormente en las lógicas institucionales (*prácticas materiales y construcciones simbólicas o discursivas*).

<sup>47</sup> Ambos tipos de desigualdad se encuentran imbricados y se desarrollan desde diferentes ámbitos institucionales (Fraser, 2000). En algunos casos, los valores que impiden las relaciones igualitarias se encuentran codificados en la ley; en otros, se institucionalizan a través de las políticas gubernamentales, los códigos administrativos y las prácticas profesionales; finalmente, también pueden institucionalizarse de manera informal, a través de las costumbres y de la cristalización de determinadas formas de relación (*ibid*).



### ***Contexto socioeconómico y configuración de la pobreza***

Las instituciones de servicios sociales y educativos son el resultado de procesos de clasificación y categorización producidos por el contexto socioeconómico y que dan forma a determinadas pautas de pensamiento y de comportamiento (DiMaggio y Powell, 1991)<sup>48</sup>. En este sentido, las políticas sociales no son sólo herramientas para contrarrestar la pobreza, sino que, junto con los mercados, los cambios sociodemográficos y otras actuaciones públicas, forman parte de las dinámicas sociales a través de las cuales los individuos son considerados pobres o en riesgo de exclusión (Saraceno, 2002). Según el marco institucional, la cultura local y las circunstancias, las intervenciones contra la pobreza ofrecen diferentes definiciones sociales y recursos, que se traducen en oportunidades y en constricciones concretas. Más específicamente, el contexto institucional redefine las categorías sociales de pobres a través de las reglas formales y las prácticas de implementación que determinan, primero, el grado de categorización o universalización de la población, segundo, el nivel de apoyo concedido y, tercero, los tipos de obligaciones y controles sobre los beneficiarios.

La categorización social de “pobre” se produce en el momento que el individuo entabla una relación con las organizaciones de asistencia social (Paugam ([1991] 2002)<sup>49</sup>. Paugam, en línea con otros autores (Leibfried y Leisering, 1999; García y Kazepov 2002), identifica las subjetividades básicas que produce la institución. Por ejemplo, el hecho de depender de ayudas sociales para una población que hasta el momento no había tenido contacto con servicios sociales puede implicar humillación y temor a la estigmatización. Asimismo, otros usuarios pueden concebir la prestación de forma instrumental de las ayudas para, finalmente, acceder a un estatus definitivo ligado al trabajo. Otros, en cambio, pueden generar racionalizaciones para justificar su situación

---

<sup>48</sup> Piven y Cloward (1971) han demostrado a través del análisis histórico del contexto norteamericano que los sistemas de asistencia social pública están interrelacionados con el contexto socioeconómico. En situaciones de crisis económica, las prestaciones públicas contra la pobreza se incrementan con el objetivo de mantener la calma social. En cambio, en momentos de expansión económica y creación de puestos de trabajo, las ayudas económicas contra la pobreza se contraen para fortalecer la norma de la inserción laboral y facilitar que las empresas accedan a mano de obra barata. Esta interrelación entre las políticas públicas y el mercado apuntan a que las transformaciones de las políticas de atención a la pobreza sólo pueden entenderse en conexión con los procesos más amplios de reestructuración de las relaciones de clase, de género y étnicas en las sociedades occidentales (Morgen y Maskovsky, 2003).

<sup>49</sup> Los actores sociales se transforman continuamente a través de interpretar las experiencias e incorporarlas en la definición de sí mismos (Mead, 1934). El acto de recibir asistencia social se vive como la propia incapacidad de proveer para uno mismo y tiene como consecuencia una identidad estigmatizada que condiciona las interacciones sociales (Coser, 1965). El concepto de *carrera moral* relaciona la asistencia social con las diferentes posiciones sociales y las actitudes que se vinculan con ellas (Goffman, 1962; Becker, 1963)

de “asistidos”. Este puede ser el caso de los usuarios con múltiples dificultades, que pueden desarrollar estrategias de acceso a los recursos en un marco de menor motivación al empleo causado por las dificultades objetivas de acceso a la formación o al empleo<sup>50</sup>.

Esta conceptualización sirve para en parte explicar el caso de Tarragona porque la crisis acentúa la diversificación de perfiles sociodemográficos que son objeto de las políticas sociales. La entrada de nuevas categorías sociales (por ejemplo, la “nueva pobreza”) supone un despliegue mayor de estrategias institucionales para enfrentarse a complejos reajustes entre las situaciones socioeconómicas y las identidades.

### ***Prestaciones económicas y “dependencia” de la asistencia social***

El análisis empírico de los servicios de asistencia social de diferentes ciudades europeas ha demostrado que las prestaciones económicas contra la pobreza no provocan la “dependencia de las ayudas” (Saraceno, 2002)<sup>51</sup>. En el caso de las rentas mínimas de inserción, la inmensa mayoría de beneficiarios permanecen poco tiempo en este programa<sup>52</sup>. De hecho, el factor que determina que las personas reciban la prestación durante un periodo extenso son las dificultades personales y contextuales que acumulan, y no el hecho de recibir una prestación más generosa<sup>53</sup>.

En realidad, la “dependencia” se produce en aquellos contextos como el de Tarragona, donde la prestación es tan baja que las personas deben complementar estos ingresos con actividades en un mercado informal que no ofrece oportunidades de integración social y laboral (Saraceno, 2002; Morgen y Maskovsky, 2003). Unas prestaciones y recursos insuficientes impiden cumplir los objetivos de inserción laboral y de inclusión social

---

<sup>50</sup> Esta última disposición emergería de un tipo de relación del usuario con la asistencia social que, en la práctica, subvertiría las expectativas de *autonomía* inculcadas por estas instituciones. En efecto, la profesional reconocería las dificultades del usuario y aceptaría de forma tácita la continuidad de una ayuda formalmente concebida como temporal (Duvoix, 2008, en Paugam y Duvoix, 2008). De todas formas, esta tesis muestra que esta situación puede tener altos costes interaccionales tanto para profesionales como para usuarios.

<sup>51</sup> Se trató de un análisis del marco socioeconómico e institucional y de las prácticas de implementación de los servicios de asistencia social en trece ciudades de distintos países europeos (Saraceno, 2002).

<sup>52</sup> Ver el análisis de la base de datos de la renta mínima de inserción desde 1991 hasta 2011 (Capítulo 3). Para un análisis más detallado ver Sánchez y Gimeno (2011a)

<sup>53</sup> La situación de “dependencia” no es producida por un supuesto “efecto corruptor” de la ayuda económica, sino porque los usuarios acumulan múltiples desventajas y la prestación y los servicios ofrecidos son insuficientes.

que manifiestan las políticas. Esta tesis muestra las dinámicas institucionales que pueden generar un círculo vicioso donde las profesionales, usuarias y políticos refuerzan mutuamente las bajas expectativas sobre unos servicios sociales básicos que eventualmente pueden acabar siendo estigmatizados.

Cabe decir que la crisis económica ha provocado una llegada masiva de la “nueva pobreza” a los servicios sociales de Tarragona, así como una diversificación y ampliación de las prestaciones económicas, favoreciendo una cierta “universalización” *de facto*. El análisis que realiza esta tesis muestra que los procesos antiguos de estigmatización pueden coexistir con las nuevas dinámicas de “universalización” de los servicios sociales básicos. En este sentido, la tesis apoya con cifras esta afirmación (capítulo 3) y además intenta desentrañar las condiciones y las interacciones que producen tales limitaciones y las contradicciones en las políticas analizadas (capítulos 4, 5 y 6).

### ***Las escuelas infantiles en la lucha contra la pobreza***

En los últimos años, ha incrementado el reconocimiento y el impulso institucional para convertir a los servicios infantiles de 0 a 3 años en un instrumento de reducción de la desigualdad y de freno de los procesos de transmisión intergeneracional de la pobreza (European Commission, 2013). Sin embargo, se producen dos circunstancias que socavan esta posibilidad: primero, los servicios destinados a los niños con menor edad reciben muchos menos recursos públicos que los servicios educativos obligatorios (OECD, 2011). Esta forma de intervención institucional va en contra del consenso generalizado de que las intervenciones en los primeros años de vida son más eficientes que las que se pueden realizar posteriormente a jóvenes y adultos social y económicamente vulnerables (Heckman, 2006; Waldfogel y Washbrook, 2010). Segundo, las familias que más necesitarían estos servicios para superar situaciones de pobreza y de riesgo de exclusión social son las que menos los utilizan (Social Protection Committee, 2012)<sup>54</sup>. Las familias con los ingresos más bajos tienden a utilizar menos estos servicios a causa de las barreras económicas, de las trabas administrativas y de la falta de información (Lazzari y Vandenberg, 2012). Asimismo, el poco entendimiento o la falta de

---

<sup>54</sup> La acción institucional parece promover activamente esta tendencia puesto que, en muchos países, la atención a la primera infancia representa la única prestación de servicios sobre la cual los ricos se aprovechan más que los pobres (Social Protection Committee, 2012).

objetivos compartidos entre instituciones y familias pueden también frenar el acceso de las familias más pobres (Lazzari y Vandebroek, 2012).

Por otra parte, la acción de las escuelas infantiles contra la pobreza infantil puede verse también amenazada si no promueve la participación de los progenitores y de la comunidad más amplia. Una mayor colaboración entre familias y educadores puede mejorar no solo las habilidades parentales y el ambiente de aprendizaje en el hogar, sino también la calidad del propio servicio infantil (OECD, 2006; OECD 2012). Asimismo, otros servicios y organizaciones (servicios sociales y de empleo, entidades no gubernamentales, asociaciones ciudadanas, etc.), pueden trabajar conjuntamente para crear un continuo de servicios que ofrezca un mayor apoyo a los padres e identifique mejor las necesidades de los niños (OECD, 2012).

Otro beneficio de las escuelas infantiles es que pueden promover las redes comunitarias al reunir a familias social y culturalmente diversas en torno al cuidado de la infancia, el cual constituye un principio de unión de las familias (Brullet, 2009; Power *et al.*, 2010). Además, las escuelas infantiles pueden canalizar acciones que van más allá de la pobreza inmediata (o futura) de las familias usuarias y que tienen que ver con la participación social y el empoderamiento de las comunidades. La participación efectiva de las familias en la definición de los objetivos y en la configuración de las prácticas de las escuelas promocionaría un diálogo entre diferentes perspectivas que pondría a prueba los discursos dominantes que promueven las desigualdades en los ámbitos educativos, de género o de las políticas sociales (Dahlberg, Moss y Pence, 1999). Sin embargo, en la práctica, y sobre todo cuando los recursos son especialmente escasos, estos servicios infantiles sufren tensiones debidas a la necesidad de gestionar diferentes demandas:

*“The tension between a more complex and flexible articulation of family and professional time and the interests of the child; the tension between the integration of the most underprivileged families (single-parents and the unemployed) and concern about the social mix; the tension between increasing the number of places and guaranteeing and improving the quality of service”* (Andreotti et al., 2004:5).

En este sentido, iniciativas que prioricen una dimensión de estas políticas, como por ejemplo la reconciliación familia y trabajo, pueden configurar eventualmente unos servicios segmentados según las características socioeconómicas de las familias. Este fue el caso de Irlanda, dónde se crearon dos líneas paralelas de servicios que estaban

destinados bien a los progenitores trabajadores, bien a las familias pobres (Hayes, 2008). Los servicios focalizados únicamente a las familias más vulnerables tienden a no ser eficaces porque, en la práctica, no llegan a todas las familias que los necesitan, suelen ser de baja calidad e incrementan el riesgo de estigmatización (OECD, 2006). Además, si los servicios infantiles públicos sólo aceptan familias altamente vulnerables, pueden dejar sin atención infantil a las familias con niveles de ingresos moderados que no pueden permitirse los servicios privados (Andreotti et al., 2004).

### **1.3.3. Contexto multinivel de las políticas sociales**

Esta tesis considera que los procesos de implementación de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles municipales son decisivos, más allá de los objetivos iniciales de estas políticas, o de su formulación en leyes y reglamentos. La relación entre el Estado y el usuario no es directa, sino que implica un proceso de interacción con los profesionales que afecta el resultado de las políticas (Lypsky, 1980). Las políticas se ponen en práctica en un contexto de escasez de recursos (sobre todo en el sur de Europa) y, a veces, de ambigüedad ideológica que lleva a los actores sobre el terreno a aplicar prácticas informales y discrecionales. En realidad, la *agencia* de los actores se desenvuelve en un entorno complejo formado por leyes, por los rasgos de la propia organización y de otras con las que entra relación, por las características profesionales de las trabajadoras y por las expectativas de los usuarios y del público más amplio (Vinzant y Crothers, 1996). En este sentido, la acción desde las organizaciones de servicios sociales no consiste simplemente en un conjunto de trámites administrativos, sino que debe ser entendida como la *continuación de las políticas por otros medios* (Brodkin, 1990). Los actores sobre el terreno se pueden considerar los productores en última instancia de las políticas sociales, en tanto que las leyes y normativas sólo toman carácter real cuando se traducen en prácticas cotidianas (Brodkin, 2007).

En definitiva, la producción de las políticas está condicionada por un *contexto institucional multinivel*. A continuación, se argumenta cómo, en última instancia, las políticas sociales son la plasmación de un conjunto no necesariamente coherente de normativas y regulaciones, de las influencias del contexto local y supralocal, de diversos aspectos de las organizaciones (que incluyen los recursos disponibles), y de las

orientaciones cognitivas y normativas de los actores que llevan a cabo las intervenciones.

### ***Organizaciones internacionales y nivel político-legislativo***

En primer lugar, organizaciones internacionales como la OCDE o la UE influyen las políticas sociales a través de difundir aspectos normativos y cognitivos, así como de proveer los instrumentos para su implementación y evaluación (ejemplo: bases de datos para comparar los resultados por países). Asimismo, los legisladores (*policy-makers*) y los altos cargos o directores técnicos tienen un impacto en la configuración de las políticas al establecer leyes y reglamentos en base a preferencias ideológicas y poder político. A nivel político se codifican los problemas, se establecen los objetivos y se designan los instrumentos y recursos (Schimdt, 2008). De esta forma, el margen de acción de los agentes sobre el terreno puede estar fuertemente restringido por las decisiones de otros actores en niveles jerárquicos superiores que legislan, dirigen y monitorizan el funcionamiento de las agencias de asistencia social (Morgen, Acker y Weight, 2010)<sup>55</sup>. Además, la potestad que tienen estos niveles superiores de priorizar partidas presupuestarias resulta un instrumento muy eficaz para condicionar la acción de los agentes sobre el terreno (Winter, 2001). Como se verá en el caso de la asistencia pública de Tarragona, la capacidad de acción desde el terreno puede estar también constreñida por la imposición de un repertorio de clasificaciones administrativas (Egelund, 1996; Dubois, 2015)<sup>56</sup>.

### ***Contexto socioeconómico, político y cultural local***

Los elementos que conforman el fenómeno de la pobreza y su respuesta institucional se encuentran en la intersección de dinámicas locales y supralocales (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). Las necesidades y las aspiraciones que genera el sistema socioeconómico y político local otorgan un rasgo distintivo a cada política social

---

<sup>55</sup> En el caso norteamericano, las élites políticas y económicas han movilizado su poder simbólico para impregnar de principios neoliberales las prácticas del resto de actores (Morgen, Acker y Weight, 2010).

<sup>56</sup> En cierta forma, el análisis de las políticas en el momento de implementación debe considerar "*les séries causales qui mènent des lieux les plus centraux de l'État jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social*" (Bourdieu, 1993). No obstante, los legisladores tienden a protegerse de los objetivos contradictorios y de los conflictos morales que comportan las políticas sociales a través de delegar amplios márgenes de decisión a la comunidad local, a través de mecanismos de descentralización, devolución y privatización (Hasenfeld, 2010).

(Mingione, Oberti y Pereirinha, 2002). Asimismo, las políticas municipales analizadas en esta tesis deben comprenderse inmersas en un *sistema local de bienestar* formado por diversas combinaciones de actores formales e informales, públicos y privados que están implicados en la provisión de recursos de bienestar (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012).

Por otro lado, las influencias locales pueden resultar especialmente relevantes en los países del sur de Europa, dónde los gobiernos nacionales y regionales delegan a los niveles inferiores buena parte de las respuestas a las necesidades materiales de la población (Saraceno, 2002)<sup>57</sup>. La transferencia de competencias por parte del estado a los diferentes agentes del ámbito local se basa en el supuesto de que las administraciones más cercanas y las organizaciones menos burocratizadas se pueden adaptar mejor a unas necesidades que son dinámicas y que se manifiestan de forma diversa en cada contexto local (Subirats, 2004). Más concretamente, la pobreza pasa a ser concebida como un fenómeno multidimensional que va más allá de la falta de recursos materiales y, por tanto, reclama la participación de nuevos y heterogéneos actores en el ámbito local. De esta forma, se promueve un sistema de gobernanza que genera nuevas y diversas definiciones de justicia social a nivel local (García, 2005). Sin embargo, tales formas de gobernanza requieren sistemas complejos de negociación entre los diferentes actores para evitar la fragmentación y la incerteza (van Berkel and Borghi, 2008). Por otro lado, en el reciente marco de crisis fiscal, la acción social a nivel local en los países del sur de Europa puede haberse debilitado por las constricciones económicas impuestas a las administraciones y entidades locales desde las instancias centrales del Estado (Guillén y Pavolini, 2015)

### ***El marco organizacional***

Las prácticas de implementación de las políticas contra la pobreza se desarrollan en un marco organizacional de tipo burocrático. La acción burocrática ofrece ventajas técnicas (precisión, fiabilidad y eficiencia) y democráticas (imparcialidad). Sin embargo, también presenta los riesgos de despersonalización en el trato, de fomentar el

---

<sup>57</sup> Además, a nivel europeo, se ha producido recientemente un proceso de *subsidiarización* de las políticas sociales, que apunta a un cambio estructural de modelo (Kazepov, 2008). Por un lado, se produce un proceso de “subsidiarización vertical” que implica, en la práctica, que los estados traspasen a los órganos locales una importante parte de la responsabilidad de garantizar los derechos sociales. Por otro lado, se da una “subsidiariedad horizontal” que consiste en una diversificación de los actores implicados en la atención a las necesidades sociales de la población (Kazepov, 2008).

corporativismo entre los empleados (“funcionarios”) y de que se produzca una adherencia incondicional a unas reglas que inicialmente estaban concebidas simplemente como medios (Merton, 1957). De esta forma, una gestión burocrática que no tenga en cuenta las complejidades de la realidad diaria puede resultar ineficaz o contraproducente.

Una característica fundamental de las burocracias es, seguramente, la relativa escasez de recursos materiales y humanos (Lypski, 1980) (y esto seguramente se agudiza en el sur de Europa). Los actores elaboran diferentes tipos de estrategias ante estas constricciones. Por ejemplo, agilizar la tramitación de los casos en detrimento de la valoración de las necesidades, priorizar la inserción rápida en lugar de la formación o del replanteamiento de la carrera laboral, ser más selectivo en los usuarios que serán finalmente atendidos, o tratar algunos usuarios de forma personalizada mientras que el resto deben recibir una atención estandarizada (Van Berkel y Van der Aa, 2012).

Por otra parte, la pobreza puede asociarse a otros riesgos que impliquen estrategias de control y de coacción sobre la población usuaria (por ejemplo, la apertura de un “expediente de riesgo” sobre los hijos). Esto es más probable que pase cuando se combina una cultura organizacional de tipo paternalista, profesionales con pocas habilidades comunicacionales y falta de tiempo para construir relaciones con los usuarios (Alfandari, 2016). Otros factores organizacionales, como la falta de apoyo por parte de los superiores, o la escasa participación en los procesos de decisión, favorecen una especie de fatalismo entre los profesionales que también podría acarrear intervenciones más disciplinarias (Raeymaeckers & Dierckx, 2013).

Cabe decir que esta tesis considera que los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles municipales son unos sectores profesionalizados donde tales “disfunciones organizacionales” están provocadas, en buena parte, por la escasez de recursos materiales y humanos. Las acciones que pueden resultar poco eficaces ante un observador externo, a menudo, son el resultado de la falta de alternativas o de la persecución de objetivos secundarios, pero más factibles (más que de la ingenuidad o de la “mala fe” de las trabajadoras sociales). Por ejemplo, las profesionales tratan de establecer, a veces de forma conflictual, planes individuales de inserción laboral que tienen pocas posibilidades de éxito (a causa, sobre todo, de la falta de empleos). Este plan puede implicar, por ejemplo, que los usuarios visiten de forma regular la oficina



pública de empleo. Este tipo de intervención podría pretender, en realidad, *dramatizar* la norma social del empleo como medio preferente de obtención de ingresos entre las clases populares (Goffman, 1990 [1959]). De esta manera, la intervención institucional se orientaría por el sentido de la acción, más que por su racionalidad instrumental. En este caso, la función social de la acción podría ser la legitimización del servicio de cara al exterior, (y, probablemente, también de cara a la propia profesional) (Meyer y Rowan, 1977). Por otra parte, estas acciones “poco eficaces” también pueden ser motivadas por la intención profesional de capacitar al usuario: a falta de recursos más efectivos, las trabajadoras sociales optan por acciones socioeducativas que pueden facilitar la incorporación de unas disposiciones sociales que algún día podrían revelarse útiles en un mercado laboral más inclusivo.

Como veremos en los capítulos que expondrán los resultados, las estrategias de los actores para gestionar la falta de recursos están canalizadas por principios y pautas de comportamiento que emanan de las lógicas institucionales disponibles (familista, universalista, profesionalista y de activación).

### ***Profesionales y usuarios***

En último lugar, los aprendizajes y las relaciones que comportan las profesionales sociales y educativas de los actores que implementan estas políticas municipales representan una influencia institucional relativamente independiente de las que provienen de los niveles anteriores. Los actores desarrollan unas rutinas para gestionar las dificultades cotidianas que están influenciadas por los valores y las experiencias personales y colectivas, así como por los principios profesionales (Hasenfeld, 2010). En el caso de las políticas analizadas por esta tesis, las profesionales gozan de cierta autonomía para gestionar los escasos recursos. En efecto, como veremos en el capítulo 3, la normativa deja espacios decisivos de discreción, los niveles superiores no están legitimados para injerir en las “decisiones técnicas” de las profesionales, y los sistemas de reclamaciones de los usuarios son ineficaces<sup>58</sup>. En este sentido, el comportamiento de estas profesionales está mayoritariamente influenciado por las creencias colectivas, las

---

<sup>58</sup> Por otra parte, los países que han llegado a tener sistemas más protectores parecen evolucionar en la dirección de una mayor discrecionalidad. Cada vez se basan menos en la adquisición de un estatuto que da derecho a la prestación y que puede demostrarse de forma objetiva justificado con documentos. Crece, de este modo, la importancia de la evaluación que realiza el funcionario sobre la situación del demandante para decidir el acceso y el tipo de ayuda (Dubois, 2015)

normas de trabajo compartidas y los procesos de socialización entre iguales (Sandford, 1999)<sup>59</sup>.

A nivel de implementación, las circunstancias y las disposiciones de los usuarios también resultan fundamentales. Desde el punto de vista de los usuarios, estas políticas, que están destinadas a ayudarlos, en ocasiones no tienen en cuenta sus experiencias de trabajo y de desempleo<sup>60</sup>. Los usuarios pueden entonces movilizar estrategias de resistencia, negociación y conformidad para modificar las formas previstas de intervención (Wright, 2003)<sup>61</sup>. A través de los relatos de profesionales y usuarios, esta tesis muestra que la implementación no se trata simplemente de un proceso que reciben de forma pasiva los usuarios, sino una tarea que éstos realizan conjuntamente con las profesionales (*coproducción de las políticas sociales*) (Kingfisher, 1998, en Wright, 2003). No obstante, la agencia de los usuarios viene limitada en el marco de la institución, debido a la falta de información y de otros recursos de negociación, y también a la escasa influencia que éstos ejercen en la decisión final de adjudicar la ayuda (Handler, 1986).

#### 1.4. Las políticas sociales como un producto interinstitucional

Gracias a que los actores movilizan recursos que provienen de diferentes ámbitos institucionales, las políticas sociales están parcialmente indeterminadas y ofrecen respuesta a una diversidad y complejidad de situaciones. Esta tesis parte de la perspectiva de que las políticas sociales se constituyen a través de unas acciones que son

---

<sup>59</sup> En el contexto de *workfare* norteamericano, se ha identificado que la decisión final sobre la distribución de la ayuda puede revestir una apariencia técnica pero que, en realidad, tiene una dimensión fuertemente moral (Hasenfelfd, 2000). Estas organizaciones se legitiman y sobreviven porque las tipificaciones que movilizan representan concepciones normativas sancionadas por el Estado, las profesiones y otros organismos con autoridad (por ejemplo: motivación en la búsqueda de empleo). Por otra parte, el carácter moral de las decisiones organizacionales se hace aún más patente desde el momento que las demandas exceden los recursos de que disponen estos organismos. La racionalización de los recursos implica una categorización moral del nivel de merecimiento de estos recursos. De esta forma, se establece un sistema de estratificación moral que determina los derechos de demanda y de acceso a los recursos escasos de la asistencia social (Hasenfield, 2000).

<sup>60</sup> Como veremos un poco más adelante al definir las *políticas afirmativas* (Fraser, 1995) (y comprobaremos para el caso de Tarragona), en ocasiones las intervenciones sociales no sólo no eliminan las situaciones de pobreza, sino que pueden cristalizar nuevas formas de injusticias económicas o “simbólicas”.

<sup>61</sup> Tal y como emerge de los discursos que las trabajadoras sociales realizan de su práctica en la sección “gestión del riesgo” del capítulo 5 de la tesis, estas contradicciones se hacen más explícitas y resultan más dañinas para la confianza mutua y también para la moral de los protagonistas cuando fuertes lógicas de desigualdad subyacen a la relación de intervención (de clase social, de origen, etc.)

posibilitadas (y constreñidas), sobre todo, por cuatro influencias institucionales (familismo, activación, profesionalismo y, en menor medida, el universalismo). Estas influencias se han denominado *lógicas institucionales* y se considera que son pautas supraorganizacionales de actividad a través de las cuales los individuos y las organizaciones producen y reproducen su vida material y dotan de significado a su realidad social (Friedland y Alford, 1991; Thornton y Ocasio, 2008)<sup>62</sup>.

El carácter “interinstitucional” de la sociedad implica que las instituciones y organizaciones están configuradas por diferentes combinaciones de influencias que pueden variar según el lugar y el momento (Powell, 2007). A menudo, las organizaciones resuelven las dificultades de integrar múltiples influencias institucionales a través de la especialización y la diferenciación internas (Meyer and Scott, 1983). En otras ocasiones, los individuos pueden movilizarse para exportar los símbolos y las prácticas de una institución con el objetivo de transformar otra, o para defender los signos y las prácticas de una institución de las implicaciones que tienen los cambios que se han producido en otras instituciones (Friedland and Alford, 1991).

El conocimiento que esta tesis pretende aportar de la asistencia social pública y de las políticas sociales municipales de Tarragona parte del siguiente principio: la influencia y la fuerza con la que cada una de las *lógicas institucionales* confluyen en la relación social entre profesional y usuario sólo se puede establecer de forma contextualizada y a partir de la observación empírica. Además, la reciente crisis económica y de transformación social hace necesaria una readaptación de las políticas sociales que puede desestabilizar de forma más acusada los equilibrios que hasta ahora habían mantenido las diferentes lógicas institucionales en las políticas sociales. Por ejemplo, en el capítulo 3 se apunta a cómo la relativa escasez de prestaciones de asistencia social ante el aumento de familias pobres –en parte provocado por la saturación de la familia extensa y la comunidad (*lógica familista*)– puede erosionar la ya escasa garantía de las prestaciones (*lógica universalista*) en favor de una mayor importancia del criterio

---

<sup>62</sup> Friedland y Alford (1991) proponen que las principales macroinstituciones son el capitalismo, el estado, la democracia, la familia y la religión: “*The institutional logic of capitalism is accumulation and the commodification of human activity. That of the state is rationalization and the regulation of human activity by legal and bureaucratic hierarchies. That of democracy is participation and the extension of popular control over human activity. That of the family is community and the motivation of human activity by unconditional loyalty to its members and their reproductive needs. That of religion, or science for that matter, is truth, whether mundane or transcendental, and the symbolic construction of reality within which all human activity takes place*”. (p 248)

técnico de “necesidad” y “riesgo social” (*lógica profesionalista*), o de una mayor exigencia en la condicionalidad de las prestaciones (*lógica de activación*)<sup>63</sup>.

Desde la perspectiva de la agencia individual, determinadas condiciones también pueden favorecer que los actores introduzcan nuevas lógicas en las organizaciones (*emprendedores institucionales*) (Thornton y Ocasio (2008). Este sería el caso de personas que llegan los servicios sociales después de haber participado en otros espacios institucionales. Más concretamente, el contacto con lógicas institucionales en múltiples y diferentes organizaciones promueve la reflexividad necesaria para que los actores puedan redefinir las formas de intervención<sup>64</sup>. Otro factor que facilitaría el cambio institucional sería la capacidad de las profesionales de facilitar la cooperación para el cambio a través de interpretar las acciones de los otros y de movilizar significados colectivos (*social skills*) (Fligstein, 2008).

Por otra parte, resulta definitivo para cómo se implementan las políticas sociales el hecho de que profesionales y usuarios configuran de forma relacional quiénes son y cómo esperan que los demás los traten (*identity work*) (Brown, 2015). En esta actividad continua de definición de uno mismo, las emociones son fundamentales para expresar si las propias expectativas son concedidas, incumplidas o desafiadas (Fields, Copp y Kleinman, 2007). Las diferentes lógicas institucionales que pueden actuar sobre una organización conllevan diferentes sistemas de creencias que tiene asociadas determinadas emociones.

A través del siguiente ejemplo esquemático, se puede apreciar cómo se entretejen las emociones con las prácticas durante la gestión de los conflictos de un sistema *interinstitucional* (y que no está exento de relaciones de desigualdad). Durante la tramitación de una prestación de asistencia social, la profesional puede tratar

---

<sup>63</sup> Skelcher y Rathgeb (2015) parten del concepto de “organizaciones híbridas” para identificar las diferentes formas en que se pueden encontrar las lógicas institucionales. Las lógicas institucionales pueden coexistir en una misma organización de forma *segmentada* (las lógicas se encuentran compartimentalizadas), *asimiladas* (la lógica principal adopta algunos aspectos de la nueva lógica) o *bloqueadas* (se producen tensiones disfuncionales entre diferentes lógicas). Desde el punto de vista de la reestructuración institucional, resulta que, especialmente en los procesos de *fusión* de lógicas institucionales, la coexistencia de las mismas puede producir sinergias que combinen distintos aspectos institucionales para producir una lógica contextualmente específica. En esta línea, en los contextos donde chocan preceptos derivados de lógicas institucionales que resultan incompatibles (*institutional complexity*) emerge la figura del *profesional híbrido* (Blongen y Waks, 2015). Se trata de aquellos actores sociales que desarrollan competencias ajenas a su ámbito de especialización para conciliar lógicas institucionales diversas.

<sup>64</sup> Los *emprendedores institucionales* manipulan de forma creativa las relaciones sociales a través de la importación y exportación de símbolos y prácticas culturales de un orden institucional a otro (Thornton y Ocasio, 2008).

condicionar ayuda económica a lo que considera una búsqueda activa de trabajo (*lógica de la activación*), o a que el usuario antes reclame ayuda a la familia extensa o a su supuesta “red de compatriotas” (*lógica familista*). Por su parte, el usuario puede acceder a la propuesta, o bien puede invocar con indignación (*lógica universalista*) o con aflicción (*lógica familista* en su vertiente más “comunitaria-caritativa”) que si no recibe la prestación no podrá atender las necesidades básicas de la familia. De esta manera, la trabajadora social puede empatizar o considerar que son justas las consideraciones del usuario, o bien puede tratar de proyectar el posible malestar que le genera la respuesta del usuario a causas externas de la relación de poder en la que está involucrada. Ante la escasez de prestaciones disponibles, las teorías de orientación psicodinámica y sistémica dominantes en la disciplina, las cuales atribuyen las dificultades socioeconómicas a las carencias individuales y familiares (*lógica profesionalista*), podrían proporcionar las racionalizaciones necesarias para distanciarse emocionalmente del usuario y mantener su “propuesta de intervención” (¿“amenaza”?) inicial. En consonancia con estos criterios profesionales, y con el respectivo sentimiento del “deber hacer lo correcto”, la trabajadora social podría incluso plantearse establecer medidas añadidas de supervisión de las habilidades parentales, a pesar del temor y del rechazo de los usuarios.

Estas interacciones entre las profesionales y las familias están, en parte, determinadas por los recursos materiales, cognitivos y relacionales que le propocionan las diferentes influencias institucionales que confluyen encada contexto específico. No obstante, si bien determinadas lógicas de intervención pueden dominar en los servicios sociales o las escuelas infantiles municipales de primer ciclo, el comportamiento final de los actores no se puede predecir de forma determinista. Tampoco se puede dar por sentado que una lógica puede ser impuesta o mantenida únicamente por la reglamentación formal o desde los niveles superiores jerárquicos. En la práctica otras influencias institucionales que impliquen una configuración diferente de las relaciones sociales también pueden estar presentes de forma subsidiaria y, ante determinadas contingencias, pueden tomar prevalencia (Thornton y Ocasio, 2008: 106)<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Foucault sugiere este aspecto estratégico y coyuntural de la realidad social cuando defiende que *el poder* no es una propiedad de la que unos individuos gozan y otros no, sino que responde a procesos múltiples y fragmentados: “[Las relaciones de poder] no son unívocas; definen puntos innumerables de enfrentamiento, focos de inestabilidad cada uno de los cuales conforma su riesgo de conflicto, de luchas y de inversión por lo menos transitoria de las relaciones de fuerza. El derrumbamiento de esos micropoderes no obedece, pues, a la ley del todo o de la nada” (Foucault, 2009 [1976]: 34).

Los siguientes apartados explican las lógicas institucionales que tienen una influencia más directa en la configuración de las políticas sociales contra la pobreza. Esta investigación conceptualiza estas lógicas como fuerzas institucionales originadas históricamente y en un contexto que puede ser más amplio que el de las políticas analizadas. Las diferentes lógicas cristalizan en una especie de *paradigmas* de las políticas sociales, en tanto que incorporan visiones coherentes sobre la naturaleza de la pobreza y la forma de solucionarlos (Hall, 1993)<sup>66</sup>. El análisis empírico permite valorar las formas diversas y las intensidades desiguales con que cada una de estas lógicas institucionales penetra y configura los servicios sociales básicos y las escuelas municipales infantiles en la ciudad de Tarragona. De nuevo, conviene recordar que estas lógicas no tienen vida propia ni inciden de forma automática sobre las políticas sociales. En última instancia, se trata de influencias generadas por un contexto multinivel que sólo pueden ser mantenidas, actualizadas y transformadas mediante la actividad social de profesionales y usuarios.

---

<sup>66</sup> Podríamos aventurarnos a apuntar a que la lógica institucional familista proviene del contexto más familiar-comunitario, la universalista del contexto estatal-democrático, la profesionalista del científico-corporativista y la de la activación del estatal-capitalista.

Tabla 2. Tipos ideales de lógicas institucionales (potencialmente) influyentes en las políticas municipales contra la pobreza de Tarragona.

	Lógicas institucionales			
	Familismo	Universalismo	Profesionalismo	Activación
<i>Institución básicas y tipo de legitimidad</i>	La familia y el tercer sector ( <i>el estado cohesionador/integrador</i> )	Tribunal de Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo, los movimientos sociales ( <i>el estado democrático</i> )	Colegios profesionales, universidades. ( <i>El estado corrector y por el progreso social</i> ).	El mercado ( <i>estado capacitador</i> )
<i>Causa prioritaria de la "necesidad"</i>	"Rupturas familiares", "aislamiento social"	"Falta de oportunidades", "desigualdad", "opresión"	"Déficit", "inadaptación", "incapacitación"	"Falta de formación y de capacidades", "desmotivación", "dependencia".
<i>Categoría social del usuario</i>	"Hijo", "madre", "vecino", etc. (inserto en estructuras-redes familiares y sociales)	"Ser humano" / "persona"  ( <i>human rights-based approach</i> )	"Paciente maleable" / "sujeto en transformación"	El trabajador y el ciudadano responsable
<i>Rol de las políticas sociales</i>	Paliativa (subsidiaria - pasiva)	Empoderadora, garantista	Correctora, educativa, ingeniería social	Motivadora, "derechos y deberes"
<i>Intervención social</i>	Vincular a la familia y paliar los déficits familiares. Satisfacción de necesidades muy básicas. Actitud condescendiente.	Inclusión social (multidimensional) e incidencia material y simbólica. Actitud de reconocimiento social. Coproducción (T.S y usuario) de respuestas a las necesidades.	Transformación (sobre todo) individual dentro de una lógica reparadora o incrementalista	Negociación, acuerdo, contraprestaciones, etc. (relación de poder desigual).
<i>Conceptos claves</i>	Familias, relaciones, ayuda, acogida, integración	Oportunidades, empoderamiento, dignidad, <i>advocacy</i> , resistencia	Diagnóstico, plan de intervención, carencias, transformación.	Autonomía, responsabilidad individual, contrato, empleo, condicionalidad, esfuerzo, motivación, dependencia

Fuente: Elaboración propia

### 1.4.1. Lógica institucional familista

La sección anterior sobre el estado de la cuestión de las políticas contra la pobreza en el contexto mediterráneo europeo ha desplegado la perspectiva familista en el marco del *régimen de bienestar del sur de Europa*. Al haber ya mostrado la lógica institucional familista tal y como se plasma en el sur de Europa, a continuación, simplemente recordamos sus tres aspectos básicos. Primero, la influencia institucional familista promueve que la intervención pública contra la pobreza debe ser subsidiaria de la familia y la comunidad (Ferrera, 1996; Flaquer, 2004). Esta preponderancia de la familia como sistema protector básico está interrelacionada con las altas tasas de desempleo, de trabajo informal y de trabajadores pobres, que se concentran prioritariamente en las mujeres y los jóvenes (Morlicchio, 2001; Moreno, 2012). Segundo, cuando el núcleo familiar o la familia extensa y la comunidad no pueden ejercer esta función protectora, las instituciones públicas locales y organizaciones privadas caritativas entran en acción. Sin embargo, esta ayuda más institucionalizada dispone pocos recursos materiales y humanos, y tiende a aplicar criterios restrictivos y discrecionales (Saraceno, 2002; Aguilar, 2013). Tercero, un contexto socioeconómico e ideológico familista y comunitarista favorece que las prácticas basadas en la informalidad o los vínculos sociales y afectivos se extiendan en esferas como la del estado o el mercado, generando espacios potenciales de cuidados y protección, pero también de favoritismos y de explotación (Mingione, 2005; Tönnies, 1984 [1887]).

### 1.4.2. Lógica institucional universalista

Las políticas sociales universalistas garantizan el acceso a servicios y prestaciones a todos los ciudadanos o residentes en relación con alguna de las necesidades del ciclo vital (Anttonen et alri, 2012). A pesar de que el universalismo tiende a asociarse a la socialdemocracia y al liberalismo social, los diferentes estados del bienestar contienen, en mayor o menor medida, aspectos universalistas (Anttonen et alri, 2012)<sup>67</sup>. Mi

---

<sup>67</sup> Numerosos autores parten del supuesto que la asistencia social no puede ser universalista a causa su irremediable carácter residual y categórico. Ciertamente, la asistencia social forma parte de las políticas menos garantistas del estado del bienestar, y más aún en un país del sur de Europa. No obstante, el análisis de las prácticas reales de implementación permite cuestionar enunciados absolutos, y estudiar “la caja negra” de los servicios sociales en relación con los posibles elementos universalistas que participan de ellas. En realidad, el razonamiento interinstitucional por el que aboga esta tesis asume la existencia tensiones internas entre principios de acción potencialmente contradictorios causados por los diferentes intereses y dinámicas sociales que convergen en la esfera de los servicios sociales y de las escuelas infantiles públicas actuales.



investigación plantea que la asistencia social y la escuela infantil de 0 a 3 años públicas en Tarragona incorporan elementos universalistas a través aspectos específicos de la legislación, de los objetivos de la organización o de las orientaciones normativas de los actores. Por ejemplo, las nociones de “derechos” o de “cobertura de las necesidades básicas de la población” forman parte del discurso cotidiano que configura los servicios sociales y educativos. De esta manera, la lógica universalista impregna necesariamente las prácticas de la institución. Corresponde a la investigación empírica determinar las circunstancias que promocionan esta lógica, así como la forma (o deformación) que finalmente toma<sup>68</sup>.

El universalismo establece la responsabilidad pública de satisfacer las necesidades de la población, en contraposición con el hecho de basar la acción social en los sentimientos de solidaridad entre personas próximas, dentro de las comunidades locales y de las congregaciones (Spicker, 1992, p.212-13 en Anttonne et altri, 2012). En teoría, la lógica universalista es incompatible con los rasgos residuales o subsidiarios que dominan las intervenciones públicas contra la pobreza en el sur de Europa. Sin embargo, la diversidad de influencias institucionales que confluyen en las prácticas de implementación de estas políticas configura intervenciones poliédricas y parcialmente indeterminadas. A continuación, se explica cómo se podría relacionar la idea de universalidad con las políticas más específicas de asistencia social pública en Tarragona.

En primer lugar, en el modelo español, las prestaciones materiales de la asistencia social pública y las intervenciones profesionales y servicios confluyen en un “sistema universal” de servicios sociales<sup>69</sup>, que tiene como objetivo manifiesto satisfacer las

---

<sup>68</sup> La fuerza del universalismo en las políticas sociales de los países occidentales se ha debilitado en las últimas décadas. Esto sucede a pesar de que las medidas universalistas generan los mayores efectos redistributivos y de legitimación del estado del bienestar (“paradoja de la redistribución”) (Korpi y Palme, 1998). El universalismo también ha sufrido críticas desde argumentos puramente económicos y de eficiencia en la reducción de la pobreza. Primero, las orientaciones universalistas son costosas y ponen en peligro la viabilidad económica de los estados del bienestar (Gugushvili y Hirsch, 2014). Segundo, estudios recientes cuestionan la *paradoja de la redistribución* al señalar la ineficiencia de unas medidas que, por definición, se adjudican a más personas no pobres que pobres y que, además, resultan a menudo más cuantiosas para las personas que están mejor económicamente. En los últimos años, el acceso a las prestaciones contra la pobreza por parte de familias trabajadoras ha incrementado la importancia de las medidas basadas en los ingresos (*means-tested*) entre los países de la OECD. Esta reorientación incrementaría los efectos redistributivos de las políticas sociales al reducir los desincentivos al trabajo (*welfare traps*) (Marx, Salanauskaite y Verbist, 2013)<sup>68</sup>. Sin embargo, estos argumentos se restringen a los efectos económicos positivos más inmediatos y no resuelven los riesgos de legitimación del estado de bienestar causados por la desatención de las necesidades de las clases medias.

<sup>69</sup> Como veremos en el capítulo 3, la legislación catalana pretendió situar los servicios sociales básicos como un sistema a la par en términos de derechos de acceso al sistema educativo o de salud.

necesidades básicas (materiales, personales o relacionales) de la población. En este sentido, los diferentes servicios y prestaciones se aplican de forma interdependiente. Desde esta perspectiva, las ayudas económicas ofrecidas por los servicios sociales se definen como un apoyo dentro de un conjunto de medidas orientadas a promocionar a ciudadanía plena y, por lo tanto, a implementar un *universalismo real*<sup>70</sup>.

En segundo lugar, si bien la discrecionalidad se contrapone formalmente al universalismo, en la práctica resulta un aspecto inherente de todas las políticas sociales, incluidas las más universalistas. La distribución de las prestaciones se basa en necesidades políticamente reconocidas y, por tanto, son necesariamente categoriales (Kildal y Kuhnle, 2005). En el caso los servicios sociales de Tarragona, esta categoría correspondería a las personas que no disponen de los recursos mínimos considerados para satisfacer las necesidades básicas, y que solicitan una “prestación económica de urgencia”. Como veremos en el capítulo 4, este tipo de prestación puede promover, bajo determinadas circunstancias, un *universalismo real* en tanto que valora las necesidades económicas más en base a reglas precisas (*rights-based*) que en la apreciación de las profesionales (*discretionary*) (Kildal y Kuhnle, 2005)<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> El universalismo se ha identificado históricamente con un tratamiento igualitario independientemente de los recursos económicos. De ahí se ha interpretado que las prestaciones debían de la misma cantidad para todos los ciudadanos (*flat-rate benefits*) (Anttonne et altri, 2012). En la práctica, este universalismo ha propiciado que las prestaciones sean inferiores al mínimo para la satisfacción de las necesidades básicas (ejemplo: prestaciones por hijo a cargo) y, por lo tanto, no se ha demostrado ineficaz como instrumento específico para reducir la pobreza. Una forma de conciliar el universalismo con las necesidades efectivas de la población es a través del principio de *discriminación positiva dentro del universalismo*. Por un lado, todos los individuos se incluyen como beneficiarios de un recurso cuyo objetivo es la ciudadanía plena. Por el otro, el *universalismo real* se materializa a través de asignar recursos específicos para determinadas familias (*making universalism effective*) (Anttonne et altri, 2012). Sin embargo, cabe decir que cualquier medida que exija la valoración de los recursos de las familias presenta dificultades técnicas porque requiere de una tecnología administrativa que es intrusiva, fatigosa y cara (Oorschoot, 1995). Asimismo, incluye problemas de desconocimiento de derechos, de estigma y errores y dificultades en la apreciación adecuada de los recursos (*ibid.*). Igualmente, las prestaciones basadas en necesidades concretas no sólo conducirían a asignaciones arbitrarias, sino que las indagaciones necesarias para su adjudicación serían realizadas por *gatekeepers* que inevitablemente vulnerarían derechos básicos (Rothstein, 1998, p.21 en Kildal y Kuhnle, 2005). Por otra parte, en el actual contexto ideológico de responsabilización individual de pobreza, las evaluaciones más instrumentales no prestan atención al efecto estigmatizador de este tipo de medidas. Las políticas centradas en la valoración de los recursos, por definición, deben *señalar* a los pobres “*to add the insult of misrecognition to the injury of deprivation*” (Fraser y Honneth, 2008: 9).

<sup>71</sup> En esta línea, el incremento de la condicionalidad para acceder a las prestaciones por desempleo (*workfare*) no reduciría su universalidad si los deberes y reglas están claramente especificadas en la ley (Andersen, 2012). Un alto grado de condicionalidad de estas prestaciones supondría una *recomodificación*, pero no necesariamente una “desuniversalización” (Andersen, 2012). Este último ejemplo muestra, sin embargo, el riesgo de que estos ejercicios definitorios acaben por desnaturalizar el universalismo que, en principio, debería excluir cualquier valoración moral implícita o explícita del grado de merecimiento de la ayuda (Bonny and Bosco, 2002:88).

En tercer lugar, el carácter universal de un estado del bienestar está relacionado con la posibilidad de que los derechos sociales sean exigibles por los ciudadanos, es decir, de que sean “derechos subjetivos” (entendidos como aquellos que pueden ser reclamados incluso en sede judicial) (Añón y García Añón, 2004). La presencia de aspectos universalistas en las políticas contra la pobreza se demuestra en el hecho de que la noción de derechos forme parte de los discursos y de las estrategias de legitimación de los servicios sociales básicos (y de las escuelas infantiles municipales de primer ciclo la ciudad). No obstante, veremos que, en el caso de Tarragona, la desprotección jurídica y la limitada implementación de los sistemas quejas y de rendición de cuentas limitan la práctica de *garantías procedimentales y substantivas* (Lister, 2004).

En cuarto lugar, el efecto redistributivo de las políticas universalistas está limitado en la práctica porque los ciudadanos con mayores recursos materiales y con mejores redes de apoyo y de patronazgo tienden a acaparar los recursos del estado, en detrimento de otros sectores con derechos de acceso iguales o preferentes (Moreno, 2000)<sup>72</sup>. Como se verá en los capítulos 4, 5 y 6, los procedimientos administrativos de comprobación de medios o de tramitación de solicitudes representan a menudo obstáculos burocráticos para los usuarios. Esto lo sufren, sobre todo, aquellas personas cuya situación de vulnerabilidad incluye diferentes situaciones de irregularidad administrativa (no poderse empadronar, no poder documentar una separación de hecho, etc.).

En estos casos la intervención de las trabajadoras sociales para compensar la desventaja de la población más vulnerable en el acceso a los recursos tiene dos vertientes: en primer lugar, pueden intentar intervenir en los trámites burocráticos para adecuar las situaciones irregulares desde un punto de vista administrativo a los requisitos normativos (Moreno, 2000). En segundo lugar, las profesionales pueden movilizar una *pedagogía de los derechos* en su interacción con los usuarios (Martín, 2010a). De esta forma la población menos informada adquiere conciencia de sus derechos frente a la administración pública y, de forma más general, incorpora nuevas herramientas para ejercer una ciudadanía activa.

---

<sup>72</sup> Este principio expresa que las posiciones desiguales en la estructura social determinan un desigual acceso a los recursos materiales, informacionales y relacionales y simbólicos, entre ellos los del estado del bienestar. Algunos ejemplos son: el acceso a las llamadas viviendas de protección social, que tienden a favorecer a los ciudadanos con recursos económicos o capacidad de crédito para afrontar unos costes relativamente bajos; las vacaciones laborales, subvencionadas en algunos países por la seguridad social, que están condicionadas a tener unas condiciones laborales que permitan programar y disfrutar de vacaciones; las becas gratuitas universitarias y fuertes inversiones en la red viaria para el uso privado de los transportes (Moreno, 2000).

En quinto lugar, la lógica universalista se expresa a través de las tensiones que se producen en los servicios sociales y en las escuelas infantiles sobre si su objeto de intervención lo constituyen las *necesidades* o las *poblaciones* (Aguilar, 2013). En este sentido, el universalismo avanza cuando desde las políticas sociales se combaten los supuestos y las prácticas que conciben las prestaciones o los servicios como propias de los “colectivos vulnerables” (Fantova, 2008). En otras palabras, los derechos sociales universales entienden que a las personas objeto de las prestaciones se les está reconociendo la satisfacción de una necesidad que es común a la del resto de personas.

Por último, para que las políticas de los servicios sociales se dirijan hacia la universalidad, resulta decisivo que se integren en una estructura burocrática. En este sentido, las prácticas de las trabajadoras sociales y de las maestras de las escuelas infantiles en la ciudad de Tarragona están insertas en un sistema de reglas y procedimientos que ofrecen resultados estables y predecibles ante la compleja tarea de valorar las necesidades sociales (Clarke and Newman, 1997:5). En principio, los servicios sociales públicos se basarían en un sistema impersonal que buscaría la neutralidad desde un punto vista política, social y personal. De hecho, el entramado burocrático implementaría un principio de no discriminación que contrastaría con los juicios morales y sociales sobre la población usuaria que las instituciones caritativas han realizado tradicionalmente (Clarke and Newman, 1997: 5; Saraceno, 2002)<sup>73</sup>.

### ***Ciudadanía y empoderamiento***

El concepto de “ciudadanía social” (Marshall, 2009 [1955]) va ligado al desarrollo de un estado del bienestar universalista, puesto que implica la ampliación los derechos sociales a todos los “ciudadanos”, y no sólo a los “trabajadores”<sup>74</sup>. Sin embargo, el

---

<sup>73</sup> Anteriormente, se han analizado las posibles consecuencias no deseadas de la burocracia. No obstante, se ha enfatizado que estas “disfunciones administrativas” se producen a menudo por la falta de recursos.

<sup>74</sup> “[...]From [granting] the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society” (Marshall, 2009 [1955]: 151). Si bien la ciudadanía conlleva un estatus formal de igualdad de todos los miembros de una comunidad respecto a unos derechos y deberes, el contenido sustantivo de esta noción tiene una dimensión contextual (Marshall, 2009 [1955]). De todas maneras, la aplicación concreta de los derechos de ciudadanía debe suponer el aumento de las oportunidades sociales para todos y todas. Además, estas oportunidades deben incluir el derecho del individuo a ser diferente en una sociedad democrática (García, 1996; Duvoix, 2009). La noción de *cultural citizenship rights* apunta al derecho a que *la diferencia* sea aceptada y valorada en los servicios sociales y educativos (Pakulsky, 1997). Por otra parte, este reconocimiento institucional de la diversidad cultural no significa que las medidas de protección social se diseñen en función de unos grupos étnicos claramente identificables (*multiculturalismo*) (Uitermark, Rossi y van Houtum, 2005). Más bien, las políticas universalistas implementarían

ejercicio de estos derechos no es universal, sino que está estructurado por la clase, el género y la etnicidad (Korpi, 1994, en García 1996). Los procesos de acceso a los recursos del estado del bienestar pueden mantener las desigualdades, o producir otras nuevas. Por ejemplo, esta tesis muestra como una falta de recursos generalizada afecta más gravemente la calidad de los servicios sociales básicos en los barrios de la ciudad con más desventajas socioeconómicas (Murie, 2005)<sup>75</sup>.

Por otro lado, las perspectivas universalistas entroncan con los objetivos manifiestos de las políticas contra la pobreza de ir más allá de las dificultades económicas. De esta manera, se centran también en las *capacidades, opciones, seguridad y poder* necesarios para gozar de unos niveles de vida adecuados, así como de los derechos civiles, culturales, políticos y sociales básicos (Unicef, 2007). Sen (2010) concreta esta orientación al señalar recursos materiales solo tienen sentido si se implementan de forma orientada a incrementar las *capabilities*, es decir, los medios al alcance de la persona para desarrollar el tipo de vida que considere apropiada<sup>76</sup>. Los recursos necesarios para superar las situaciones de pobreza tienen un carácter individual y social y las propias personas empobrecidas son agentes activos para superar su situación. En este sentido, esta perspectiva tiende a sintonizar con los profesionales que intervienen sobre el terreno, puesto que la conciben como una aproximación integral al fenómeno de la pobreza (Lister, 2004). Asimismo, el planteamiento de Sen previene de las explicaciones de la pobreza que responsabilizan excesivamente a los individuos (*blame the victim*). La justicia no se consigue solamente con la redistribución de los recursos materiales, sino que solo se puede exigir responsabilidad individual cuando la persona

---

políticas adaptadas a las necesidades y los intereses diferenciados de individuos que combinan elementos de clase, de género y de otros espacios de pertenencia (*ibid.*).

<sup>75</sup> En el capítulo 3, he mostrado que las trabajadoras sociales ubicadas en los barrios con más dificultades dedican aproximadamente el doble de tiempo que sus otras compañeras a tramitar prestaciones. Esto reduce la capacidad de los servicios sociales en las zonas más pobres de realizar intervenciones “personalizadas”. Esta tesis apunta a cómo las condiciones generalizadas de desprotección social se relacionan con un aumento de la competición entre grupos sociales por la asistencia social pública o por el acceso a las escuelas infantiles municipales (García 1996). Asimismo, las crisis más recientes de refugiados podrían erosionar los valores de la *solidaridad, la interdependencia y la hospitalidad* y, por tanto, deslegitimar las políticas sociales universalistas (Williams, 2016).

<sup>76</sup> Las *capabilities* denotan las características individuales y los recursos personales, familiares y colectivos que la persona puede transformar en *functionings*, es decir, en *beings and doings*. Ejemplos de *beings and doings* son estar bien alimentado, o tener relaciones afectuosas con las personas cercanas. El conjunto de *beings and doings* valorados por la persona permitirá acceder a una vida considerada adecuada.

dispone *de facto* de las *capabilities* para llevar a cabo la forma de vida que elige (Paugam y Duvoux, 2008)<sup>77</sup>.

La lógica institucional del universalismo ha sido una de las fuerzas dominantes en el desarrollo de los estados del bienestar, favoreciendo la legitimidad de las democracias occidentales (Manning, 1999). Sin embargo, los principios universalistas sólo se presentan de forma muy rudimentaria en la asistencia social pública en el sur de Europa (Gough *et alri*, 1997). Este rasgo del contexto del sur de Europa apunta a que las políticas sociales pueden desempeñar con más intensidad otras funciones alternativas a la de legitimación. El apartado anterior ha apuntado a que las políticas sociales pueden priorizar la cohesión social a través de responsabilizar las redes familiares y comunitarias, en lugar de perseguir otros objetivos como puede ser la igualdad de oportunidades. Los dos siguientes subapartados apuntan a otras funciones que pueden adquirir las políticas sociales, que irían en la línea de la “ingeniería social” y de la “productividad económica y social”, respectivamente. Estas funciones derivarían de las otras dos grandes influencias institucionales que analiza esta tesis: el *profesionalismo* y la *activación*.

### **1.4.3. Lógica institucional profesionalista**

La gestión de las políticas públicas de la pobreza se enmarca en una estructura burocrática. Sin embargo, las prácticas cotidianas no responden únicamente a la implementación de unas medidas previamente diseñadas que obedecen a reglas claramente codificadas dentro de una estructura jerárquica. Un factor fundamental para comprender la intervención institucional contra la pobreza es que las personas que están en primera línea y que trasladan las políticas a los ciudadanos son profesionales de las disciplinas sociales y educativas. Por tanto, la práctica diaria de las políticas contra la pobreza incorpora los principios, los objetivos y los métodos de unas profesiones

---

<sup>77</sup> Otro argumento para basar las políticas sociales en el paradigma de los derechos humanos se desprende del hecho que las políticas sociales actuales se orientan excesivamente hacia la “inversión social” (Morel, Palier y Palme, 2012). Este enfoque corre el riesgo de reducir los objetivos de las políticas sociales a criterios economicistas. Por ejemplo, el énfasis en los niños como objeto de la inversión social tiende a construir la infancia en base a sus necesidades como futuros trabajadores, y no a sus derechos actuales en tanto que ciudadanos (Lister, 2006). Asimismo, la perspectiva de la inversión social parece reconfigurar los temas de igualdad de género puramente en un asunto de mayor acceso al mercado laboral (Morel, Palier y Palme, 2012). De esta forma, una perspectiva que defina de forma convincente las políticas sociales en términos de bienestar y de oportunidades presentes y futuras representará un contrapeso a la influencia de los intereses del mercado sobre el estado.

institucionalizadas y parcialmente independientes de las organizaciones sociales y educativas, de las directivas políticas y de la legislación. Este subapartado muestra los diversos aspectos de la *lógica institucional del profesionalismo* que pueden condicionar las políticas municipales contra la pobreza. Más concretamente, se centra en la importancia de la profesión del trabajo social en la implementación de la asistencia social pública. Se explica cómo el trabajo social en el marco del estado del bienestar entreteje las lógicas “altruistas” con las de “control” (Sarasa, 1992). Después, se explican brevemente las críticas realizadas al trabajo social por sus aspectos clasistas, patriarcales y racistas o etnocéntricos. En último lugar, se resalta la dimensión crítica del trabajo social y el rol que esta profesión puede tener contra las desigualdades y las opresiones.

### ***Apoyo y control en el trabajo social***

Las reformas de los servicios sociales públicos durante las últimas décadas en España otorgan a las trabajadoras sociales un papel básico en la gestión de las necesidades socioeconómicas y, más concretamente, en la adjudicación (o imposición) de servicios y prestaciones. La creciente importancia de las trabajadoras sociales en el engranaje del estado se ha conjugado con una mayor profesionalización y con los consecuentes beneficios económicos y de status<sup>78</sup>.

En la actualidad, las principales organizaciones y asociaciones profesionales han consensuado que los principios básicos del trabajo social son: la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto por la diversidad (IFSW, IASSW and ICSW, 2012)<sup>79</sup>. Sin embargo, en la práctica real de las políticas sociales multinivel, estas funciones manifiestas del trabajo social interactúan con otras necesidades y motivaciones que dan una configuración específica a la profesión en el

---

<sup>78</sup> Se considera que la complejidad de las necesidades sociales requiere de un conjunto de saberes y técnicas específicas basadas en el *conocimiento experto* (Clarke and Newman). Este saber legitima a las trabajadoras sociales para controlar la provisión de determinados recursos y servicios relacionados en la implementación de las políticas sociales (*dominio jurisdiccional*) (Abbot, 1988).

<sup>79</sup> La definición clásica de los valores del trabajo social se ha realizado en torno a los conceptos de “aceptación incondicional del otro como persona” o de “no juzgar” (*non-judgemental*) (Hugman y Smith, 1995). Sin embargo, a partir de la década de los 90 y en el contexto internacional, diversas influencias —que van del auge de las teorías críticas, al reconocimiento de que en ciertas situaciones la trabajadora social debe tomar un rol de autoridad— reconfiguran los valores básicos del trabajo social. De esta forma, la “aceptación incondicional” se convierte en “respeto por la dignidad y las capacidades de los usuarios” y “el no juzgar” se convierte en “antidiscriminación y anti-opresión” (*Ibid*).

contexto de las sociedades capitalistas avanzadas. En esta línea, desde las corrientes críticas se ha denunciado que la práctica del trabajo social actual tiende a asumir que todas las personas tienen *de facto* las mismas oportunidades de acceso a los recursos. Aceptar este planteamiento liberal infravalora las diferentes experiencias de desigualdad relacionadas con el género, la etnia o la clase social (Dominelli, 2002).

A continuación, se ofrece un análisis de las complejidades y las ambigüedades ideológicas que encierra el trabajo social hoy día. Este análisis pone de manifiesto la vertiente de control social con el objetivo de corregir lo que seguramente es una autoimagen unívocamente benevolente de la profesión. Esta identificación ingenua ha sido propiciada por el entramado institucional y se traduce, entre otras cosas, en la poca reflexión crítica que aparentemente realizan muchas trabajadoras sociales sobre la práctica<sup>80</sup>. Identificar esta dimensión opresiva resulta necesario para que la disciplina despliegue su potencial capacitador y emancipador. Este apartado finaliza con estos aspectos más empoderadores con la voluntad de que el análisis empírico de las políticas de Tarragona los identifique y explique a través las prácticas cotidianas de las profesionales.

El desarrollo de los estados del bienestar ha concebido los problemas sociales como solucionables a través de una intervención estatal realizada por profesionales y basada en el conocimiento científico y en las habilidades técnicas (Parton, 1996)<sup>81</sup>. En este contexto, el trabajo social se configura cómo una profesión que tiene como objeto *transformar las personas* (Serre, 2009). De esta manera, el trabajo social forma parte de un conjunto de disciplinas que incluyen la medicina, la psicología, o la criminología, que generan un conjunto de ideas y prácticas sobre la naturaleza de los seres humanos, las razones de su comportamiento y la forma en que pueden ser clasificados y corregidos (*“psy” complex*) (Parton, 1996)<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> En este sentido, mi objetivo es problematizar las nociones de *sentido común* (Bourdieu y Wacquant, 1994) que reducen la acción gubernamental contra la pobreza como un acto básicamente de socorro o de justicia social.

<sup>81</sup> Se partió del convencimiento de que tanto la justicia social como la eficacia económica se promueven con el gasto público, la ampliación de servicios bienestar garantizados y el incremento de la reglamentación pública (Parton, 1996). Las capacidades fiscales y burocráticas del aparato del estado se vinculan con el gobierno de la vida social (Rose and Miller, 1992).

<sup>82</sup> El trabajo social como profesión y como institución nace con el capitalismo industrial emergente en la Europa occidental y Norteamérica durante los siglos XVIII y XIX. El trabajo social resultó ser uno de los mecanismos a través de los cuales la sociedad se protegió de los efectos más devastadores provocados la extensión de la lógica del



Los nuevos dispositivos de intervención social (prisión, escuela o hospitales modernos) que desarrolla el estado del bienestar no sólo satisfacen las “necesidades sociales objetivas” de la población, sino que también despliegan nuevos *procesos de normalización, disciplina y vigilancia* que se imbrican con el desarrollo de nuevos saberes (Foucault, 2009 [1976]). Asimismo, este trabajo de normalización entronca con las necesidades del sistema económico porque las intervenciones se centran en las familias de las clases populares (Donzelot, 1978). Junto con las nociones de *derechos y necesidades*, el concepto de *amenaza*<sup>83</sup> corresponde a uno de los mecanismos institucionales a través de los cuáles los estados del bienestar canalizan las diferentes demandas y tensiones socioeconómicas (Clarke y Langan, 1998)<sup>84</sup>. En el caso de Tarragona, los servicios sociales básicos y las propias trabajadoras sociales tienen encomendadas, simultáneamente, las funciones de atender las situaciones de pobreza y las de “diagnosticar” e implementar un “plan socioeducativo” con las familias con niños “en riesgo de negligencia, de maltrato o de abuso”. Este entramado organizacional a menudo se sirve del carácter profesionalizado de los servicios sociales para configurar a las familias como un objeto de intervención donde se entretajan los aspectos de privación material con las actitudes o los comportamientos definidos como de riesgo para los niños. Esto significa que, en la práctica, una parte de las familias que reciben ayudas contra la pobreza por parte de los servicios sociales son al mismo tiempo objeto de supervisión. El análisis desarrollado en el capítulo 4 sobre la readaptación social de la nueva pobreza y la gestión de los riesgos sociales muestran la delgada línea que en ocasiones separa las acciones de apoyo de las acciones de control social en el marco de la asistencia social pública<sup>85</sup>.

---

mercado a las relaciones sociales (Polanyi, [1944] 1991). El contexto de mayor complejidad y sofisticación de las nuevas sociedades capitalistas avanzadas favoreció la emergencia del trabajo social como un instrumento de regulación social (Parton, 1996). El despliegue simultáneo de aspectos conservadores y progresistas que realiza el trabajo social se fraguó a partir de un compromiso entre las diferentes visiones sobre la respuesta institucional a las crisis sociales durante la Revolución Industrial (Cree, 2002).

<sup>83</sup> El término original en inglés es el de *risk*. Aquí se ha decidido traducir por el término *amenaza* con el objetivo de evitar confusiones a causa de las connotaciones que actualmente asume en políticas sociales el concepto *social risks*. (Taylor-Gooby, 2004; Ranci, 2010)

<sup>84</sup> Al final del capítulo se definen las nociones de *necesidad y derecho* en relación con los conceptos de *gestión técnica* y de *gestión burocrática*, respectivamente.

<sup>85</sup> Dubois (1999[2015]) se centra en los *mecanismos de disciplinamiento* (Foucault, 1976) como instrumentos a través de los cuales los estados del bienestar cumplen las funciones socioeconómicas. A partir del caso de las oficinas de la seguridad social de Francia, muestra cómo los servicios de protección social son espacios de aprendizaje y de imposición de normas de conducta y de identidades. Por ejemplo, el uso estratégico de las relaciones sociales que despliegan los trabajadores de las oficinas es un mecanismo clave en la producción del

La función asignada a los trabajadores sociales es marcadamente ambigua: dan apoyo al mismo tiempo que intentan influir sobre las actitudes de la población con menos recursos (Jones, 2000)<sup>86</sup>. Esta tesis muestra que, en el contexto familista español, las restricciones presupuestarias pueden traducirse en discursos punitivos desde los ámbitos políticos, pero también por parte de algunos profesionales que están en primera línea de intervención. Asimismo, la propia legislación puede combinar declaraciones emancipadoras contra la desigualdad social con supuestos y condiciones que pretenden prevenir el potencial riesgo “abuso” por parte de la población beneficiaria, el cual se consideraría inherente a la prestación económica<sup>87</sup>. Este contexto ideológico e institucional explica que la población pobre pueda, en parte, desconfiar de los servicios de asistencia social. Por ejemplo, entre las familias que acudieron a la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Barcelona desde 2013 a causa de un riesgo inminente de desahucio, sólo el 52% habían acudido a servicios sociales y, entre las familias que llegaron a acudir, dos de cada tres calificaban la experiencia como mala o muy mala (PAH, 2016)<sup>88</sup>.

### ***Trabajo social y clase social, género y grupos culturales o étnicos***

Desde los servicios sociales se enfatiza que “no hacen beneficencia”, en un intento necesario de señalar el carácter técnico y profesionalizado del trabajo social, en contraposición con la caridad tradicional (Actís y Urumburu, 1989). Sin embargo, este principio puede implicar que las trabajadoras sociales minusvaloren la dimensión

---

consentimiento de la población usuaria. Más concretamente, la práctica cotidiana de estos trabajadores constituye el *orden social* a través de combinar los aspectos formales de su función burocrática con los aspectos personales (mostrarse comprensivos, movilizar sus propias competencias o valores, etc.) (ibid.). La apreciación de Dubois es todavía más relevante para el caso de los servicios sociales básicos de Tarragona, dónde la implementación de las políticas está realizada por profesionales del trabajo social. Estos actores disponen de la vocación y de los conocimientos teóricos y metodológicos para imponer situaciones de cambio en los usuarios.

<sup>86</sup> Un reciente énfasis en el carácter moral de la pobreza (Serrano, 2007: 19) se entronca con la definición del *otro* como “irresponsable”, “criminal” o “inadecuado” y que, por tanto, debe ser censurado, temido o apiadado (Lister, 2004: 122).

<sup>87</sup> Asimismo, las nuevas formas de regulación social tienden abandonar el incremento de la intervención pública a favor de una cultura psicológica y relacional nueva (Castel, 1982). Esta nueva aproximación permite gestionar los problemas sociales a partir de tratar las particularidades personales (Castel, 1995)<sup>87</sup>. El polo más paternalista de la profesión se acentúa a través de la creencia de que las personas o bien se aprovechan de las ayudas, o bien son incapaces de tomar decisiones responsables como hace el resto a causa de sus problemas (Schram, 2000: 91). De esta manera, se justifica la monitorización del comportamiento de la población usuaria (ibid.).

<sup>88</sup> En la misma línea, más de la mitad la población más pobre y excluida de una ciudad como Londres percibe los servicios sociales como “*unhelpful, unapproachable, complicated to use or even untrustworthy*” (ATD Fourth World, 2008, p. 4).

política de las desigualdades económicas. De hecho, el individualismo dominante en las sociedades occidentales no facilita que las desigualdades sociales y de pobreza se reconozcan como fenómenos sistémicos y estructurales (Jones, 2000)<sup>89</sup>. Este marco ideológico se concreta en prácticas organizacionales que tienden a fragmentar la globalidad de la persona en categorías de usuarios (“dependencia”, “infancia”, “inclusión”, “violencia de género”, etc.), y dónde la intervención social se configura a partir de “casos” (personas o familias) y no de dinámicas sociales de desigualdad. Por otro lado, se produce una tendencia a minimizar el papel de los *valores* en la práctica profesional en favor de concebir el trabajo social como un proceso fundamentalmente “técnico” (Webb, 2001). Tal y como se detalla el capítulo 3, estos aspectos de la profesión se entrelazan con una estructura organizativa, tecnológica y espacial de los servicios sociales que tiende a configurar unas intervenciones enfocadas a carencias, inadaptaciones y disfunciones individuales o familiares (“falta de formación básica”, “desestructuración familiar”, “escasas habilidades parentales”, “víctima de violencia de género”, etc.)

Estas circunstancias organizativas entroncan con una identidad profesional que se define por la realización de un *trabajo socioeducativo* con las familias (Cortinas, 2012a; Serre, 2009). Esta inclinación se concreta en el objetivo de que las personas adquieran actitudes y comportamientos socialmente aceptables<sup>90</sup>. Estos objetivos de la profesión pueden configurar una condicionalidad dónde las prestaciones económicas se distribuyen en función de su capacidad para producir o motivar la realización de acciones educativas. Las trabajadoras sociales pueden pretender que los usuarios adquieran unas “habilidades sociales”, es decir, que normalicen unos modales específicos (limpieza, autocontrol, control de la palabra, etc.) (Cortinas, 2012b). Otros objetivos de las profesionales consistirían en que los usuarios prioricen el consumo de

---

<sup>89</sup> A pesar de que la gran mayoría de usuarios de servicios sociales tiene como elemento común su situación de pobreza, las trabajadoras sociales no aceptan con facilidad que la precariedad económica es un aspecto crucial en su intervención (Jones 2000). En consecuencia, la asistencia material tiende a ser supervisada y restringida a necesidades específicas (Jones, 2000).

<sup>90</sup> Las trabajadoras sociales enfatizan la noción de “trabajo con sentido” para calificar una práctica profesional que consideran que, primero, prioriza “el intelecto” sobre “el cuerpo” y, segundo, aporta beneficios personales que van más allá de la mera ejecución de la tarea (Cortinas, 2012a). El origen socioeconómico de las trabajadoras sociales se ha demostrado un factor explicativo en las prácticas profesionales de inculcación individualizada un *ethos* de clase media (Serre, 2009; Cortinas, 2012). En general, la trayectoria social de las trabajadoras sociales se caracteriza por un ascenso desde las clases obrera y medio-baja a través de los estudios (Cortinas, 2012b). Sin posibilidad de acceder a las posiciones dominantes a causa de la debilidad de los capitales iniciales, las profesionales de lo social emplean estrategias de distinción respecto de la clase popular de origen a través del valor que otorgan a los aspectos más simbólicos de la profesión (Serre, 2009; Bourdieu, 1977).

productos considerados básicos o que acepten de forma incondicional el trabajo asalariado.

Por otra parte, el marco institucional ha tendido tradicionalmente a configurar a la mujer como el punto de unión entre el estado y la familia para satisfacer las necesidades del resto de miembros de la familia (Mata y Rubiol, 1992). En efecto, la mayoría de “usuarios” de los servicios sociales de Tarragona todavía hoy son mujeres<sup>91</sup>. Sin embargo, los servicios sociales son un campo complejo que también puede luchar contra las desigualdades de género. Por ejemplo, las profesionales a menudo definen la familia como un *espacio de comunicación entre iguales* (Serre, 2009). De hecho, diversas iniciativas legislativas y organizativas impulsadas durante las dos últimas décadas facilitan que los servicios sociales básicos de Tarragona intervengan activamente contra la violencia de género. No obstante, esta tesis muestra como este denso campo discursivo de protección y de denuncia puede neutralizarse en la práctica por la falta de recursos institucionales para proporcionar itinerarios de autonomía a los proyectos familiares encabezados por mujeres.

Por último, los servicios sociales y educativos de la ciudad de Tarragona atienden a una población muy diversa desde el punto de vista del origen y la etnia. La profesión establece en sus códigos deontológicos<sup>92</sup> el objetivo de luchar contra las discriminaciones, y las desigualdades étnicas y de lugar de nacimiento. Sin embargo, este principio está casi totalmente excluido del marco cognitivo y organizacional que configura la práctica de las trabajadoras sociales de Tarragona. Apenas se menciona o se reconoce que los inmigrantes a menudo están discriminados por el sistema legislativo y reglamentario, pero también por los márgenes discrecionales que ofrecen los propios sistemas burocráticos del bienestar (Moreno y Bruquetas, 2011). Esta falta de reflexión acerca de este tipo de desigualdad podría deberse a la dinámica dominante de la

---

<sup>91</sup> Existe evidencia en el contexto español de que las trabajadoras sociales expresan poca capacidad de influencia tanto en las prácticas de intervención como en el contenido de su profesión (Fombuena, 2006). Esta relación de subordinación favorece las funciones de *control social blando* del trabajo social a través de la transmisión de construcciones sociales y culturales del género (Grassi, 1989).

<sup>92</sup> Consejo General del Trabajo Social (2012).

asimilación, así como a las estrategias de silenciamiento de los temas potencialmente conflictivos (Urh, 2011)<sup>93</sup>.

### ***La dimensión crítica de trabajo social***

A pesar de la fuerza que tiene, en el trabajo social, la visión individualista y de normalización de los comportamientos de las clases populares, de las mujeres y de las minorías étnicas, existen influencias alternativas que potencialmente podrían configurar la profesión y, de esta manera, modificar la práctica diaria. En los últimos años han resurgido posturas críticas dentro y fuera de la disciplina que pueden impulsar un trabajo social transformador (Ferguson y Woodward (2009)<sup>94</sup>. En primer lugar, se critican las prácticas tecnocráticas y de la *nueva gestión* en favor de recuperar las perspectivas más holísticas, basadas la relación, el proceso y los valores. En esta línea, Llobet (2010) propone basar la intervención social en la *proximidad*. Esta aproximación implica, primero, la intervención en espacios informales (por ejemplo, “educadores de calle”) y, segundo, el reconocimiento del usuario como sujeto activo de la relación. Este concepto permite desvelar las constricciones del contexto legislativo y organizativo del trabajo social, y así redefinir las relaciones con los usuarios en un marco más igualitario (Llobet, 2010)<sup>95</sup>.

En segundo lugar, se reconoce la importancia de las prácticas de “resistencia a pequeña escala”, que implican interpretar o, incluso, manipular las normativas y los reglamentos

---

<sup>93</sup> La investigación va a mostrar como en los discursos de las trabajadoras sociales de Tarragona no existen las categorías cognitivas de identificación de estas formas de desigualdad. Por ejemplo, no se concibe la posibilidad de facilitar que haya una fuerza de trabajo que refleje la diversidad étnica de la población usuaria, como por el contrario sí ocurre y en otros contextos como el de los servicios públicos británicos. La realidad es que el trabajo social es un microcosmos de la estructura social y, por tanto, ha sido influenciado a lo largo de la historia por supuestos, creencias y teorías generalizadas acerca de las razas y las etnias (Owusu-Bempah, 2000). Estos prejuicios distorsionan las percepciones, las valoraciones y las intervenciones de las trabajadoras sociales con las minorías étnicas (Owusu-Bempah, 2000). Sin embargo, estas actitudes y opiniones de las trabajadoras sociales no son problemas individuales o una cuestión únicamente de valores o ignorancia, sino que son producidas por un marco socioeconómico e institucional de desigualdades. El concepto de racismo institucional o estructural expresa esta realidad, que define como las dinámicas (*forces*) y las políticas económicas, sociales y educativas que de forma sistemática generan discriminación o dan prioridad a unos miembros sobre los otros (NASW, 2007).

<sup>94</sup> El *trabajo social radical o crítico* se originó en los años 70 y partía del supuesto de que la población beneficiaria vivía una situación de opresión dentro de una estructura social y económica. Esta perspectiva crítica abogaba por reconfigurar las relaciones con los usuarios y favorecer las alianzas con las organizaciones de usuarios, enfatizar las intervenciones comunitarias para resolver los problemas de los usuarios y, finalmente, promover que las trabajadoras sociales se unieran a las organizaciones obreras. (Bailey and Brake 1975).

<sup>95</sup> Los *nuevos movimientos sociales* han criticado las formas tradicionales de profesionalismo por no atender de forma digna las necesidades de los diferentes colectivos, y han abogado por concebir al usuario como un igual (“*key partner*”) en el proceso de decisión (Dominelli, 2002).

en beneficio de los usuarios<sup>96</sup>. Tercero, las trabajadoras sociales deben trabajar con y aprender de los usuarios. Por ejemplo, algunos de los progresos más importantes de los servicios sociales se han basado en las ideas y prácticas de movimientos impulsados por la ciudadanía, tales como el de los discapacitados o el de los usuarios de los servicios de salud mental en el Reino Unido. En último lugar, la perspectiva y la práctica comunitarias deben retomar un lugar destacado en trabajo social a causa de la capacidad que tiene de cambio colectivo y estructural (Ferguson y Woodward, 2009)<sup>97</sup>.

En definitiva, uno de los objetivos de esta tesis consiste en analizar la influencia profesional a través de, por ejemplo, la *autonomía* relativa que disponen las trabajadoras sociales de Tarragona en la gestión de las prestaciones. Sin embargo, el análisis también muestra la escasa capacidad que tienen las profesionales para cambiar aspectos de su práctica como pueden ser: la atención individualizada de un número relativamente alto de situaciones de necesidad; el carácter personalizado (y no por “proyectos sociales”) de las prestaciones económicas que puede distribuir cada profesional; la orientación punitiva de las categorías administrativas de que disponen (por ejemplo, “niño en riesgo social”); o la falta de apoyos institucionales verticales que permitan a las profesionales reconfigurar los sufrimientos individuales que se les presentan en problemas de desigualdad social susceptibles de propuestas políticas.

Las políticas de lucha contra la pobreza no pueden obviar que, junto con el peso de la realidad familista, de las intenciones universalistas y de las intermediaciones profesionalistas, el principio de la activación ha emergido con fuerza en las políticas sociales estos últimos años. En efecto, las actuaciones públicas parecen orientarse hacia la “autonomía” del usuario. En el siguiente apartado se analiza lógica institucional de la activación a partir de cómo incide en las políticas contra la pobreza y de los efectos que tiene sobre las prácticas en primera línea de acción.

---

<sup>96</sup> Las contradicciones internas de la profesión se revelan a través de la calificación que realizó Pearson en los años 70 de las trabajadoras sociales como “bandidos de clase media” (Pearson, 1975, en Ferguson y Woodward, 2009).

<sup>97</sup> Esta perspectiva debe ser retomada por las profesionales a través de, en primer lugar, aplicar el método de trabajo comunitario en la práctica profesional; en segundo lugar, mejorar la organización colectiva de las trabajadoras sociales como forma de empoderar las profesionales para realizar su acción de transformación, especialmente a través de los sindicatos; y, en tercer lugar, implicarse y tomar ideas de los nuevos movimientos sociales que realizan propuestas alternativas al modelo dominante.

#### 1.4.4. Lógica institucional de la activación

Desde los años 80, las prestaciones económicas de las personas “en edad activa” tienden a condicionarse cada vez más a la realización de acciones que faciliten la reinserción laboral (Ervik et altri, 2015)<sup>98</sup>. En este sentido, la presencia de las políticas activas en la asistencia social pública de Tarragona se manifiesta a través de derivar a los usuarios a los servicios de información y orientación para la búsqueda de trabajo, de formación y, de forma más ocasional, a los servicios de reconciliación de la vida familiar y laboral, como son las escuelas infantiles municipales<sup>99</sup>. Las profesioanles de las políticas analizadas por esta tesis no identifican que su práctica responda a las “políticas de activación” que promulgan organizaciones como la OCDE o la Unión Europea. Sin embargo, Tarragona no escapa al contexto generalizado de restricciones presupuestarias y de orientación al empleo que, en parte, ha motivado el paso de las *políticas pasivas* a las *políticas activas*. En este sentido, la tesis muestra cómo las políticas contra la pobreza de Tarragona responden a las influencias socioeconómicas e institucionales que tratan de vincular las prestaciones económicas a actividades que “capaciten” a los usuarios para no “depender” de las “ayudas”.

La orientación hacia la activación redefine los contornos y la sustancia del estado del bienestar a través de priorizar la igualdad de oportunidades ante la igualdad de resultados, una mayor importancia de la sociedad civil y del mercado como proveedores de recursos públicos, y un nuevo equilibrio entre derechos y responsabilidades en política social (Bonoli, 2013)<sup>100</sup>. La activación fue inicialmente promovida por

---

<sup>98</sup> La *inclusión* ya no se persigue tanto a través de la provisión de prestaciones suficientes, sino de promover la participación en el mercado de trabajo (van Berkel y Moller, 2002). A través de un menor gasto social y de un mercado del trabajo más eficiente, la lógica de la activación trata de conciliar la mejora de la vida de los individuos en situación de desventaja con el beneficio de la sociedad (Bonoli, 2013). En línea con la perspectiva de la inversión social, los mensajes predominantes desde las instituciones globales como la Unión Europea tienden a enfatizar la “eficiencia de las políticas sociales” y la necesidad de redirigir el gasto público hacia los recursos de activación. Las medidas de protección social de carácter universal y consideradas pasivas se están sustituyendo por prestaciones y servicios de carácter condicional (EAPN, 2013). Cabe decir que esta reorientación de la intervención pública puede estar equivocada incluso para conseguir sus objetivos más puramente económicos, puesto que cualquier tipo de estrategia de inversión social tiene como prerrequisito la protección económica (Esping-Andersen, 2002). En cualquier caso, una apuesta decidida contra la pobreza en el marco de los derechos básicos de los individuos debe incorporar estrategias integradas, multidimensionales y que combinen la inversión social con la protección social (EAPN, 2013).

<sup>99</sup> Por otra parte, el sistema local de bienestar ofrece planes de ocupación temporal en el sector público, gestionados por el Instituto Municipal de Ocupación (aunque sin coordinarse con los servicios sociales básicos o las escuelas infantiles municipales).

<sup>100</sup> Uno de los precursores de este cambio fue la reorientación de la socialdemocracia propiciada por la “tercera vía” (Giddens, 1998). Según el grado de penetración de estas ideas se redefine el *paradigma* de las políticas sociales, es decir, de cuáles son los derechos de las personas y del grado de intervención que puede tener el Estado (Serrano,

instituciones supranacionales (sobre todo, la OECD) y posteriormente ha adoptado diversas acepciones según el contexto político y cultural (Serrano, Artiaga y Fernández, 2012)<sup>101</sup>. Así pues, la forma de activación que afecta a las políticas contra la pobreza en Tarragona podría concretarse de forma restringida, centrándose únicamente en la vinculación directa al trabajo remunerado o a la formación ocupacional, o bien podría tener una concepción más amplia, incluyendo también otras dimensiones de la vida social (Barbier y Ludwig-Mayerhofer, 2004)<sup>102</sup>.

Con el nuevo paradigma de la activación, el *contractualismo* pasa a ser el nuevo principio organizador de las reformas públicas y de las políticas sociales en particular (Ervik et altri, 2015)<sup>103</sup>. En el ámbito del trabajo social y, más concretamente, de la

---

2007; Hall, 1993). Una lectura crítica de la orientación actualmente toma las políticas sociales y apunta a un modelo que prioriza las intervenciones individuales y el ajuste al sistema económico en detrimento una mayor conciencia moral y política de la sociedad. El rol del estado deja de garantizar los derechos sociales (*the entitlement state*, “estado garantista”) para regular el comportamiento social (*the enabling state*, “estado capacitador”) (Serrano, 2007). El modelo de ciudadanía social que protegía a los individuos ante las relaciones desiguales de poder que se dan el mercado tiende a transformarse en una ciudadanía que se basa en la participación en el mercado (Saint-Martin, 2001). Las políticas sociales “activas” se basan en una concepción liberal-contractual de la persona, que enfatiza la importancia de la responsabilidad individual y entiende que el orden social requiere que la dependencia sea combativa y prevenida (Dean 2003, en Serrano, 2007:15). Por el contrario, una concepción de la persona basada en la solidaridad entiende que las personas son interdependientes y, por tanto, vulnerables a la explotación social. Cada concepción comporta unas interpretaciones opuestas sobre las desigualdades y del rol de las políticas sociales. En la concepción comunitaria, nos encontramos ante un problema social que requiere intervenciones sobre la oferta de trabajo a través de políticas económicas keynesianas. En la concepción liberal-contractual, el problema consiste en la motivación, la ética, la personalidad o la formación del individuo y las intervenciones priorizan la responsabilidad individual (Dean, 2004, en Serrano, 2007: 16).

<sup>101</sup> Las políticas activas giran en torno a la idea aumentar la empleabilidad de los individuos (Bonoli, 2013). Entre las medidas que toman importancia se encuentran las técnicas de búsqueda de empleo, la incentivación a la contratación, la formación específica, las prácticas en empresas o los programas de rehabilitación social.

<sup>102</sup> Existen diversas conceptualizaciones de modelos de políticas activas. La mayoría de las tipologías implican una dicotomía entre unos programas que utilizan medios estrictos para producir una inserción laboral rápida (*work first*) (ejemplo: Estados Unidos), y otros programas más generosos que están orientados a incrementar las *capabilities* (ejemplo: los países nórdicos). (Lødemel and Trickey, 2001; Barbier, 2004). En caso de las políticas más restrictivas (*demanding*), las prestaciones tienden a ser reducidas, temporalmente limitadas y condicionadas a la aceptación de cualquier tipo de trabajo (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008). En cambio, las políticas activas más capacitadoras (*enabling*) tienden a ofrecer asesoramiento y formación relacionada con el empleo; a incorporar medidas fiscales o de subvención para que los empleos sean atractivos desde un punto de vista económico; y proveer servicios sociales para eliminar las barreras personales y familiares para el empleo (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008). El concepto *inclusión* se ubica en esta concepción más amplia de las prácticas de activación, puesto que engloba la participación económica y social (van Berkel and Moller, 2002). Por otro lado, Bonoli (2011), enriquece los planteamientos duales al realizar una tipología que incorpora dos nuevos tipos-ideales de activación que, en la práctica, tienen una relevancia importante en la asistencia social pública de la ciudad de Tarragona. Junto con los modelos de políticas activas de “incentivos y refuerzos” (más restringidas) y de “inversión en capital humano” (más integrales), los diferentes contextos institucionales pueden producir modelos basados en “la asistencia para el empleo” y la “ocupación”.

<sup>103</sup> Desde una perspectiva jurídica, el desarrollo de los estados de bienestar modernos se ha producido por una progresiva materialización del derecho público (Ervik et altri, 2015). El derecho público materializaba los derechos sociales de los ciudadanos a través de la especificación de las condiciones legales y del contenido substantivo de tales derechos. En cambio, en la actualidad se considera que los problemas sociales tienen tal grado de complejidad



asistencia social, la lógica contractual toma el relevo de la lógica estatutaria de los derechos sociales clásicos a través de las leyes de rentas mínimas de inserción (Duvoix, 2009)<sup>104</sup>. El mecanismo contractual desestabiliza el *modelo clínico tradicional*, que promueve una práctica reparadora y estabilizadora que identifica al individuo dentro de un sistema ordenado de prestaciones y espacios institucionales. En cambio, *el contrato* provoca una negociación, una apertura al diálogo y la instauración de una reciprocidad. El contrato se justifica como un instrumento para promover la dignidad de la persona a través favorecer la transición de “asistido” a “actor”. Sin embargo, puede tener consecuencias opresivas cuando la institución pierde de vista que, en la práctica diaria, el “contrato de inserción” no es un acuerdo resultado de “voluntades libres”, sino la última posibilidad de que disponen muchas familias para acceder a recursos básicos de supervivencia<sup>105</sup>.

---

que no pueden ser tratados a partir de objetivos políticos estandarizados y de medidas específicas definidas por el mismo derecho público. La alternativa propuesta ha sido el “nuevo contractualismo”, basado en unas políticas sociales basadas en la reciprocidad, el acuerdo mutuo, la libertad de elección y las relaciones igualitarias. El contractualismo se contrapondría a un “derecho social substancial” (*substantial social law*) asociado al control político a través de entramados burocráticos (Aasen *et alri.*, 2014). La ley contractual tiene el objetivo de establecer los procedimientos adecuados para que un contrato sea legal, sin entrar en cuál debe ser su contenido substancial, que se entiende que debe ser acordado por las partes contratantes. En política social se utilizan *quasi-contracts* y, por tanto, la medida contractual no tiene un estatus legal puesto que no puede ser impuesta por mandato jurídico. Sin embargo, el término “contractual” es comúnmente utilizado como si se tratara de contratos legales. En la práctica, los contratos o “*quasi-contracts*” en políticas sociales se realizan de forma individualizada y establecen unos derechos y unas obligaciones específicas para cada caso. La práctica contractual se legitima porque pretenden, además de exigir una contrapartida al ciudadano, mejorar en la definición de las necesidades de los ciudadanos para asignarles los recursos más eficientes. El uso del contrato también se justifica porque se considera que incrementa la influencia del usuario en el proceso.

<sup>104</sup> La Ley de Renta Mínima de Inserción se establece en Francia en 1988 y, durante los años 90, diferentes comunidades autónomas en España adoptan leyes con lógicas similares.

<sup>105</sup> El contractualismo se basa en una relación de intercambio que incluye el deber moral de la contrapartida. Sin embargo, en el campo de las políticas sociales, tal concepción de la reciprocidad en términos de compraventa y de estricta proporcionalidad resulta problemática. Una interpretación tan restringida dista mucho de una visión más compleja de las relaciones sociales donde la reciprocidad es un fenómeno que es simultáneamente jurídico, económico y religioso (Mauss 1950/2000 en Ervik *et alri.*, 2015). De esta forma, la práctica real de las políticas de activación señala una de las *paradojas del nuevo liberalismo* (Serrano, Artiaga y Fernández, 2012). Por un lado, enfatiza el propósito de incrementar la capacidad de acción y la autonomía de los sujetos. Por el otro, plantea como respuesta medidas de motivación y de incentivación psicológica, en el marco de un individuo que debe gestionar una situación impuesta externamente por un mercado con unas demandas cada vez más exigentes. La construcción de una *ciudadanía activa* se ha convertido en un elemento de moralización del tratamiento de la cuestión social (Duvoix, 2009: 116). Debido a la falta de alternativas viables de integración, el trabajo “sobre sí mismo” pasa a ser la contrapartida (ejemplo: explicar su situación en la relación de T.S, asistir a un taller de teatro, etc). (Duvoix, 2009). A veces las contraprestaciones se traducen en acciones motivacionales que utilizan las categorías y las metodologías del marketing experiencial (Morlicchio, 2016). En otras ocasiones, el contrato de inserción promueve que los beneficiarios instrumentalicen su intimidad para conseguir sus objetivos. En tal caso, los diferentes apoyos o capitales sociales de que disponen los usuarios les permitirán distanciarse del rol requerido por la institución sin que su identidad quede afectada. Según esta capacidad de abstracción, el usuario tendrá una mayor capacidad de negociación o, por el contrario, se moverá entre la sumisión y los ataques de ira. (Duvoix, 2009).

En el contexto de falta de empleo en que se ubica esta tesis, resulta más oportuno señalar que unos niveles altos de condicionalidad no incrementan la empleabilidad de los beneficiarios de asistencia social, porque la mayoría de estos desempleados se movilizan para encontrar empleo (Leibetseder, 2015)<sup>106</sup>. Asimismo, las políticas de ajuste fiscal promueven el cariz más restrictivo de la *activación*<sup>107</sup>, con más medidas coercitivas y con la reducción de las prestaciones. Si la ayuda de la asistencia social es insuficiente, las familias pobres deben sobrevivir a través de combinar ingresos que incluyen el mercado informal, la caridad o la ayuda familiar y comunitaria (Saraceno, 2002)<sup>108</sup>. Sin embargo, la retórica política a veces apunta a que las prestaciones sociales son la base para establecer un “estilo de vida”<sup>109</sup>. Esta tesis va a mostrar que, en ocasiones, esta idea también puede ser apoyada desde la ingenuidad o la frustración profesional, y condicionar la implementación de las políticas contra la pobreza<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> La eficacia de las políticas de activación depende en parte del grado de condicionalidad (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008). Una mayor obligatoriedad de la medida (*demanding*) favorece la inserción laboral a corto plazo, pero resulta ineficaz con la población vulnerable (si no incorpora medidas complementarias).

<sup>107</sup> En otros contextos, este tipo de reorientación de las políticas de activación se ha relacionado con procesos de recentralización y de un mayor control en la monitorización de resultados. (Minas, Wright y van Berkel, 2012).

<sup>108</sup> La mayor condicionalidad de las prestaciones económicas reduce la capacidad de las políticas públicas para corregir las desigualdades de clase, de etnia y de género producidas por el mercado (Morgen, Acker y Wheight, 2010).

<sup>109</sup> Ver en el capítulo 4 las declaraciones xenófobas del Conseller Mena de *Covergència i Unió* para justificar los recortes de la RMI. Asimismo, el programa de políticas sociales para las elecciones locales de 2011 del PSC muestra una preocupación desproporcionada por los “deberes” de la población beneficiaria de las políticas sociales. Además, sus políticas de “cohesión social” incluyen un sesgo evidente contra la inmigración.

<sup>110</sup> La asistencia social no solo debe complementarse con otros ingresos, sino que puede representar una ayuda básica durante la transición entre trabajos inestables, o cuando una enfermedad o las necesidades familiares impiden el acceso al empleo (Leibfreid and Leisering, 1999). De hecho, la obligatoriedad de emprender acciones de búsqueda de empleo que los propios usuarios entienden no les ayuda a encontrar empleo, representa una barrera para la confianza y la colaboración entre usuarios y profesionales. Por otro lado, la implementación de la activación sin considerar la falta de empleo generalizada puede favorecer la creencia de que los usuarios no están motivados y producir estigmatización (Wright 2012). A pesar de la claridad de las evaluaciones, la tendencia de los últimos años en Europa se orienta a un incremento de los enfoques más restrictivos y de priorización de una rápida inserción laboral (Minas, Wright y van Berkel, 2012). Por ejemplo, en Francia y en Holanda, las políticas sociales han dejado progresivamente de promover el voluntariado o el *supported employment*. Previamente, estas formas de actividad habían sido concebidas no sólo como un primer paso para la inserción en el mercado laboral, sino también como una forma de participación social y política (Serrano, 2007). Las políticas “activas” preconizan la promoción de la autonomía pero pueden generar diversos tipos de dependencias: cuando relegan a la franja más precaria del mercado laboral porque dificultan la formación más cualificada, o cuando no permiten a las mujeres que sufren violencia de género abandonar sus parejas (Morgen y Makovsky, 2003). El familismo ideológicamente dominante en los servicios sociales de Tarragona no permite que, como pasa en los países más neoliberales, las mujeres sean definidas institucionalmente, en primer lugar, como “trabajadoras”, desarticulando sus identidades de madres y cuidadoras de sus identidades de ciudadanas (Morgen y Makovsky: 2003). Sin embargo, la tesis muestra que la falta de recursos institucionales para mujeres solteras, separadas o supervivientes de violencia de género conlleva, de facto, una eventual dependencia del mercado de trabajo que compromete sus responsabilidades y sus esperanzas familiares y sociales. Asimismo, la creciente presión sobre de las agencias sociales en reducir el número de

Las políticas activas implican una individualización de la atención y buscan una mejora de las personas. En esta línea, no es extraño que las profesionales del trabajo social sean a menudo consideradas las referentes de estas políticas (Van Berkel y Van Der Aa, 2012)<sup>111</sup>. Sin embargo, unas políticas activas de tipo restrictivo pueden acabar siendo incompatibles con la profesión del trabajo social. Unas medidas estrechamente reguladas por procedimientos burocráticos, la condicionalidad de las ayudas básicas y el uso de la sanción fácilmente entran en conflicto con la orientación básica de los profesionales del trabajo social, que está basada en la confianza y el respeto de la persona (Hasenfeld, 1999)<sup>112</sup>.

### ***El principio de activación Tarragona***

Desde los años 90, se ha producido un giro discursivo y en parte reglamentario en la legislación de países como España, que se orienta a la responsabilidad individual y la utilización de sanciones (Serrano, Artiaga y Fernández, 2012). En cambio, los marcos de investigación comparativa tienden a considerar que las políticas de activación tienen un desarrollo limitado en los países del sur de Europa (Bonoli, 2013). Estas incongruencias apuntan seguramente a la necesidad de incorporar las prácticas reales de implementación a los análisis basados en los aspectos formales/legales o en los datos económicos (*expenditure data*) (Tabin y Perriad, 2016). En efecto, la realidad de las medidas que finalmente se aplican a la población desempleada no se puede reducir a

---

beneficiarios (en lugar de paliar las situaciones de pobreza) puede propiciar relaciones conflictivas entre profesionales y usuarios. Las posibles alianzas entre estos actores en contra de las diferentes dinámicas de desigualdad disminuirían debido a que ambos deben enfrentarse a unas expectativas desmesuradas por parte de la institución (Morgen y Makovsky, 2003).

<sup>111</sup> Desde el punto de vista de las formas de intervención social, Hasenfeld (1983) ilustra vivamente el cambio de las políticas pasivas a las políticas activas al definirlo como la transición “de las tecnologías de procesamiento de personas a las tecnologías de transformación de personas”

<sup>112</sup> En la práctica, el trabajo social incorpora estas políticas activas según los contextos institucionales. Por ejemplo, el sistema de bienestar danés –más progresista e igualitario– y el modelo de bienestar australiano –más orientado hacia el mercado– han desarrollado modelos contrastados de activación. De esta forma, las medidas implementadas por los trabajadores sociales en Dinamarca toman en mayor consideración las circunstancias sociales de los desempleados y trabajan con más margen de autonomía (Marston, Larsen and Mc Donald, 2005). En cambio, otras investigaciones apuntan a que los principios más restrictivos de las políticas activas también influyen a los países que tradicionalmente han tenido políticas universalistas. Este es el caso de Suecia, donde los supuestos normativos de las políticas de activación estructuran las prácticas de los trabajadores sociales, que tienden a clasificar a los usuarios en función de las deficiencias morales y no de las barreras de acceso al empleo (Thóren, 2008). Por otro lado, el análisis de la implementación de las políticas activas en países como Holanda, muestra a los trabajadores sociales que la lógica de activación puede incrementar un margen de discreción que aplique las sanciones en función de criterios profesionales (Van der Aa, *forthcoming*, en van Berkel y Van der Aa, 2012). Además, otros contextos como el británico demuestran que una evaluación de los programas orientada por principios de activación puede reducir los trámites burocráticos y favorecer intervenciones más personalizadas (Wright, 2011).

una política que ha sido formulada inicialmente por los estados, y que entonces unas agencias burocráticas aplican de forma estandarizada. Las políticas sociales son producidas en complejos contextos de gobierno y organizacionales que implican una diversidad de agentes en la producción, la administración y la provisión de las medidas de activación (van Berkel, 2011).

Analizar las prácticas de los actores en primera línea en el contexto multinivel de bienestar de Tarragona puede ayudar a identificar la posible presencia de la lógica de la activación en la gestión de la pobreza en el sur de Europa. La asistencia social pública, tal y como está configurada en España, podría resultar un ámbito propicio este análisis. Primero, las prestaciones de asistencia social son más selectivas y requieren valoraciones profesionales complejas, de forma que pueden combinar aspectos de ayuda económica básica con otros de provisión de servicios socioeducativos y de empleo de orientación sociolaboral personalizada (van Berkel, 2011). Por otro lado, la doctrina católica que impregna muchos sistemas de protección social en Europa concibe la asistencia social con un carácter subsidiario (Leibetseder, 2015). En realidad, este principio permite que la idea de activación entre por la puerta de atrás del familismo al obligar a los posibles beneficiarios a que movilicen sus propios recursos antes de solicitar ayuda. En este sentido, la asistencia social en los países de tradición católica puede incorporar un modelo de activación más restrictivo. Un último aspecto que favorece la aparición del principio de activación en la asistencia social pública en los países del sur de Europa es que la implementación de estas políticas se lleva a cabo por profesionales del trabajo social. El trabajo social comparte con las políticas activas la vocación de establecer relaciones de cooperación con los usuarios para introducir cambios sus vidas que mejoren su bienestar y sus oportunidades sociales.

En definitiva, analizar las prácticas de implementación de la asistencia social pública aporta una nueva perspectiva de análisis de la lucha contra la pobreza, que podría matizar la dicotomía que se desprende de los estudios con un enfoque *top-down* entre las “políticas de activación” (en el centro y norte de Europa) las “políticas residuales” (en el sur de Europa). Asimismo, la incorporación del sur de Europa en el debate actual de las políticas de desempleo y contra la pobreza, podría enriquecer la propia definición de “políticas activas”. Por ejemplo, mostrar cómo la acción pública incluye la familia, la comunidad o el mercado informal como instrumentos para la “activación” de las

personas. En otras palabras, tal análisis podría desvelar nuevas estrategias institucionales para configurar los “individuos activos”.

### 1.5. *Gestión técnica y gestión burocrática* de la intervención institucional

Junto con las *lógicas institucionales*, la forma de *gestión* representa la otra dimensión básica para comprender la implementación de las políticas sociales. Las lógicas institucionales analizadas más arriba (familista, universal, profesional, y de activación) se concretan a través de un continuo que va de la completa autonomía de las trabajadoras sociales en la tramitación de las prestaciones y servicios disponibles (*gestión técnica*), a la exigencia de unos procesos administrativos y de una estructura organizacional que determina la acción de estos actores (*gestión burocrática*). Esta tesis diferencia la *gestión técnica* de la *discrecionalidad* en que esta última produce una *variedad de acciones* que resultan difícilmente predecibles porque derivan de circunstancias y experiencias personales. En cambio, la *gestión técnica* alude a *pautas de intervención* más estables, que están condicionadas por un determinado contexto institucional, y que las producen unos actores que han interiorizado unas disposiciones en cualidad de profesionales.

*A grosso modo*, la *gestión técnica* y la *gestión burocrática* de la intervención social podrían corresponder a dos lógicas institucionales que tratan de imponerse en el funcionamiento cotidiano de los servicios sociales básicos de Tarragona. Estas lógicas serían la *profesionalista* y la *universalista*, respectivamente. El análisis de dos conceptos centrales de los servicios sociales como son las *necesidades* y los *derechos* permite esclarecer los principios y las implicaciones de estas dos formas de gestión, así como su relación con estas lógicas institucionales específicas. Las *necesidades* tienden a estar sujetas a procesos de aceptación, rechazo y redefinición, dónde la intervención de los expertos (profesionales) es determinante para decidir quiénes son los beneficiarios de los recursos (Clarke y Langan, 1998). Sin embargo, desde la perspectiva de los usuarios, esta definición profesional de la necesidad puede tomar un carácter impredecible o arbitrario. Esto significa que los ciudadanos, a menudo, optan por “reclamar derechos” antes que “expresar necesidades”. De esta forma, se podría inferir que la *gestión técnica* se configuraría entorno a las *necesidades* y representaría la influencia del *profesionalismo*. Por el contrario, la *gestión burocrática* se basaría en los

derechos y surgiría del *universalismo*<sup>113</sup>. Esta tesis muestra que esta dicotomía de legitimidades está a la base de algunos conflictos que se producen entre trabajadoras sociales y usuarios durante la adjudicación de las prestaciones.

Tales definiciones monolíticas y mutuamente excluyentes resultan útiles para establecer unas coordenadas básicas de interpretación de las intervenciones sociales desde la asistencia social pública. No obstante, el análisis empírico que realiza esta tesis también muestra que ambas formas de gestión pueden entretenerse durante una intervención, o que diferentes lógicas institucionales pueden influir tanto en la *gestión técnica* como en la *burocrática*. Por ejemplo, una trabajadora social puede ralentizar o acelerar un proceso administrativo de adjudicación de una prestación en función de la definición profesional que realiza de una demanda. Otro ejemplo muestra cómo una *gestión técnica* puede incorporar aspectos de la lógica institucional familista o de activación. Esto sucede cuando la definición de necesidad que realiza la profesional está vinculada a que el usuario se vincule más estrechamente a la familia o al mercado. Igualmente, la tesis muestra cómo las prestaciones económicas pueden exigir una documentación administrativa específica que perjudique a algunas familias (las que no disponen de empadronamiento, por ejemplo) (*gestión burocrática*). Estas prestaciones sólo podrán ser eficaces desde un punto de vista universalista si las profesionales pueden ejercer algún tipo de agencia que corrija esta discriminación (*gestión técnica*). Igualmente, una *gestión técnica* orientada al empoderamiento o a la *advocacy* de los usuarios, en realidad, potencia la *lógica universalista*. En definitiva, la tesis parte de esta distinción conceptual básica para generar explicaciones complejas y dinámicas de las diferentes influencias institucionales que los actores son capaces de movilizar para dar respuesta a sus necesidades y aspiraciones.

---

<sup>113</sup> La intervención institucional puede legitimarse a través del conocimiento especializado que aplica un profesional de forma impersonal (sin favoritismos) en el marco de un código deontológico (*gestión profesional*). (Clarke and Newman, 1997). Otro mecanismo de legitimación consiste en la administración burocrática, que aplica de forma impersonal normas y procedimientos (*gestión burocrática*). “*The ultimate justification for an administrative [i.e. bureaucratic] act is that it is in line with the organizations rules and regulations, and that it has been approved directly or by implication-by a superior rank*”, while the justification for a professional act is that “*it is, to the best of the professional’s knowledge base, the right act*”. (Etzioni, 1969, pp. x-xxi en Andrew and Jenkins, 1997:204).

## 1.6. Políticas afirmativas y políticas transformadoras

Por último, la conceptualización de *políticas afirmativas* y *políticas transformadoras* (Fraser, 1995) permite analizar cómo la acción institucional reconfigura el fenómeno de la pobreza. Las *políticas afirmativas* son intervenciones dirigidas a corregir las desigualdades generadas por determinadas configuraciones sociales, pero sin actuar sobre las condiciones de producción de las injusticias. En cambio, las *políticas transformadoras* pretenden incidir sobre las injusticias a través de reestructurar las condiciones sociales que las producen. La distinción básica entre estas aproximaciones se traduce en intervenir sobre la injusticia social una vez constituida (*los resultados finales-política afirmativa*), o bien intervenir sobre el marco social que las genera (*los procesos-política transformadora*).

Las acciones *afirmativas* sobre las injusticias redistributivas se asocian a los sistemas de protección residuales, como puede ser la asistencia social en el sur de Europa o en Estados Unidos. En estos casos, la asistencia social proporciona unos apoyos insuficientes para la población más alejada de los sectores centrales del mercado laboral. De esta manera, se consolidan desigualdades sociales y las injusticias económicas (Fraser, 1998). Otorgar prestaciones económicas, sin cambiar las condiciones socioeconómicas que generan la pobreza, provoca nuevas desigualdades *simbólicas*, porque convierte a los beneficiarios en demandantes indefinidos de ayudas económicas. Por el contrario, las medidas *transformadoras* en el ámbito político-económico (asociadas a los países escandinavos) tienden a garantizar el trabajo remunerado. Al mismo tiempo, estas políticas desvinculan la capacidad de consumo básico del acceso al mercado laboral.

Esta conceptualización resulta útil para comprender el impacto que pueden tener las políticas sociales a partir de identificar si las medidas inciden sobre las causas de la desigualdad, de las carencias y del sufrimiento de los usuarios o, por el contrario, se dirigen a las consecuencias materiales, comportamentales e identitarias más manifiestas de la pobreza.

Tabla 3 Ejemplos de intervenciones de la asistencia social pública y de las escuelas infantiles municipales en la ciudad de Tarragona según la dimensión de la desigualdad sobre la que intervienen

	<i>Afirmativa</i>	<i>Transformativa</i>
<i>Redistributiva</i>	<p>Dar una ayuda de urgencia o promover apoyo emocional a la situación de privación material.</p> <p>Proporcionar un servicio de guardería para resolver el riesgo de excusión laboral y social de los progenitores y/o para compensar los “déficits” familiares.</p>	<p>Garantizar las necesidades materiales básicas, junto con una intervención sobre la situación de sobrecarga familiar (llar d’infants), de enfermedad mental (apoyo psicológico y fortalecimiento de las redes sociales) y de falta competencias básicas (ej. curso de castellano) y de formación (ej. beca universitaria) en un contexto de oportunidades laborales o de prestaciones de ciudadanía garantizadas.</p>
<i>Reconocimiento</i>	<p>Enfatizar la capacidad de sacrificio y la resignación de las madres magrebíes.</p> <p>Admirar la agencia y la resiliencia de las mujeres suramericanas.</p>	<p>Construcción de la usuaria como agente con necesidades legítimas y (co)construir con ella el “diagnóstico” y la intervención en un marco de recursos suficientes</p>

Fuente: Elaboración propia

## 1.7. Conclusiones

Identificar y explicar el contexto y las transformaciones sociales que nos informan sobre la diversificación de los perfiles de la población vulnerable supone tener en cuenta cómo la realidad social tiene un carácter externo y estable. Al mismo tiempo, esta realidad es producto de unas relaciones de poder, pero también tiene elementos de contingencia. En este sentido, el acceso a los recursos públicos de atención a la pobreza en Tarragona se encuentra filtrado por un marco institucional que orienta la atención de las necesidades socioeconómicas de las familias a su esfera familiar y comunitaria (García y Kazepov, 2002; Paugam, 2005). Por otra parte, las políticas sociales solo pueden institucionalizarse a través de las actividades cotidianas de los actores en primera línea de intervención (Lypsky, 1980; Klammer, Leiber y Leitner, en prensa). Las acciones e interacciones de profesionales y usuarias consolidan algunas convenciones existentes y reinterpretan o modifican otras para dar respuesta a las dificultades y los retos que se presentan en su práctica diaria (Powell y Colyvas, 2008).



En este sentido, profesionales y usuarias se enfrentan a las consecuencias de la crisis y de otras transformaciones sociales y culturales, al mismo tiempo que las respuestas institucionales tradicionales de tipo familista podrían ser cada vez más insuficientes.

En la práctica, los actores tratan de solucionar las situaciones cotidianas a través de movilizar los recursos materiales, cognitivos y relacionales que provienen de las diferentes *lógicas institucionales* disponibles (Friedland y Alford, 1991). Las influencias institucionales en el sistema de bienestar de Tarragona pueden ser el familismo (sobre todo), el profesionalismo, la activación y, en menor grado, el universalismo. A su vez, los actores canalizan estas influencias institucionales a través de un continuo que va de *gestión técnica* a una *burocrática* de las políticas sociales. El resultado concreto de estos procesos institucionales y de agencia de los actores son unas medidas que pueden tener un efecto más paliativo y ambiguo (*afirmativas*), o más decididamente emancipador (*transformadoras*) (Fraser, 1995).

## **Capítulo 2. Metodología**



## 2.1. Introducción y pregunta principal

Este capítulo describe y justifica la metodología que se utiliza para responder la siguiente pregunta básica de investigación:

***¿Cómo las políticas municipales intervienen contra la pobreza de las familias en Tarragona en un contexto de extensión y diversificación de las necesidades socioeconómicas?***

Esta cuestión la abordo básicamente a través de datos cualitativos generados por entrevistas individuales y grupales semiestructuradas. La perspectiva cualitativa resulta apropiada para comprender las políticas contra la pobreza en un contexto de crisis y de transformaciones socioeconómicas porque muestra descripciones detalladas, se centra en los procesos y produce explicaciones plausibles (Bryman, 2012). La investigación se complementa con datos producidos a través de documentos, estadísticas y notas etnográficas.

Si bien este trabajo tiene la ciudad como ámbito territorial del análisis, no podemos obviar otros niveles de gobernanza. Como se ha mostrado en el capítulo anterior, las políticas contra la pobreza se producen en un contexto multinivel, y toman su forma definitiva en un espacio local con unos rasgos socioeconómicos y culturales específicos. En última instancia, estas políticas son la plasmación de un conjunto no necesariamente coherente de normativas y regulaciones, de diversos aspectos de las organizaciones (que incluyen los recursos disponibles) y de las orientaciones cognitivas y normativas de los actores que llevan a cabo las intervenciones. Esta tesis utiliza las técnicas más adecuadas para comprender la influencia de los diferentes niveles de las políticas sociales y, en última instancia, prioriza la comprensión y la interpretación de las experiencias de los participantes (Charmaz, 2006).

El orden de desarrollo de este capítulo es el siguiente: primero se expone la perspectiva de estudio y las ideas metodológicas que guían la producción y el análisis de los datos. Seguidamente, se justifica el estudio de caso como la estrategia más adecuada para responder a la pregunta de investigación. La ciudad de Tarragona se presenta como el caso a analizar y los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles como las unidades de análisis del caso. Ambas unidades se contextualizan a partir de la legislación básica y de datos descriptivos de la ciudad. A continuación, se especifican

las preguntas de investigación para cada unidad de análisis, así como los objetivos específicos de investigación. A partir de estos objetivos, se exponen las técnicas de investigación y el trabajo de campo. En último lugar, se detalla cómo se han analizado las entrevistas individuales y grupales.

## 2.2. Perspectiva de análisis e hipótesis de partida

### 2.2.1 El modelo conceptual

Esta tesis pretende identificar los procesos actuales de reestructuración de las políticas contra la pobreza y, por lo tanto, no se centra tanto en realizar mediciones precisas sino en desarrollar conceptos que expliquen los aspectos que toman más relevancia en la actualidad (Clasen y Clegg, 2007). En esta línea, la investigación se inspira en la *grounded theory*, una estrategia metodológica que prioriza la emergencia de ideas a partir de las observaciones empíricas (Strauss y Corbin, 1998)<sup>114</sup>.

La parte principal de la investigación se centra en los discursos de las trabajadoras sociales y de los usuarios, que son los actores que están en primera línea de las políticas contra la pobreza. Estos discursos se orientan hacia la descripción e interpretación de las prácticas sociales (Bertaux, 2010). De esta manera, se pueden identificar las condiciones institucionales y socioeconómicas que condicionan la concreción de las políticas sociales sobre el terreno. Esta indagación de tipo discursivo no pretende realizar una predicción precisa de los comportamientos, sino aprehender los *procesos interpretativos* y los *acervos multifacéticos de conocimiento* de las trabajadoras sociales y de los usuarios (Jenkins y otros, 2010; Schutz, 1962).

A pesar de centrar el análisis en las acciones sobre el terreno, esta investigación considera que los aspectos socioeconómicos e institucionales tienen una influencia decisiva en el resultado final de las políticas sociales (Martinelli, Moulaert and Novy: 2012). Por tanto, previamente al análisis de las prácticas de implementación, este estudio establece el marco objetivo de relaciones que son relativamente independientes

---

<sup>114</sup> El modelo explicativo que desarrolla esta investigación se inspira en el *Paradigma*, que es una herramienta metodológica para integrar *estructura* y *proceso*. El *paradigma* estaría constituido por las siguientes categorías: *causas, contexto (amplio y restringido), interacción-acción y consecuencias*.

de la voluntad de los actores participantes en el estudio<sup>115</sup>. Este marco se despliega a partir de dos grandes parámetros contextuales: primero, el marco local en sus aspectos demográficos, económicos, laborales, políticos, culturales y de protección social; y, segundo, las normativas (leyes y reglamentaciones) y las organizaciones específicas de las políticas municipales analizadas. Los discursos de las profesionales sociales y de los usuarios desvelan los recursos normativos, cognitivos, materiales y relacionales procedentes de estos diferentes niveles de realidad, y que estos mismos actores movilizan durante su práctica cotidiana.

Este análisis se desarrolla a partir la interacción entre los *marcos analíticos* y las *observaciones* (Ragin y Amoroso, 2011)<sup>116</sup>. Por ejemplo, a través del análisis empírico se puede identificar que el objetivo de los servicios sociales es que las redes familiares y comunitarias sean las principales responsables de satisfacer las necesidades de los usuarios. Este objetivo de la asistencia social pública se interpreta a través del principio familista dominante en el régimen de bienestar del sur de Europa, que responsabiliza a la familia del bienestar del individuo (Flaquer, 2004). Sin embargo, la experiencia profesional previa del investigador<sup>117</sup> y los análisis iniciales ya apuntan a que otros aspectos de estas políticas no se puede explicar con una interpretación meramente familista. Uno de estos aspectos sería el espacio de autonomía que tienen las profesionales para desarrollar un intenso trabajo relacional que movilice a los usuarios hacia una mayor autosuficiencia respecto de la asistencia social pública. Estas apreciaciones iniciales invitan a incluir teorías que expliquen el papel de la *profesión del trabajo social* en las organizaciones, así como la importancia de las *políticas de activación* y, en menor medida, *universalistas* en los estados del bienestar actuales. Con la incorporación de estos aspectos se puede mejorar la comprensión de las políticas municipales en Tarragona<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> La tesis asume plenamente el principio marxista de que son las personas las que producen el mundo, pero que lo hacen en unas condiciones históricas y sociales que escapan a su voluntad (Marx, 1976 [1857])

<sup>116</sup> Los autores denominan a este proceso *retroduction* para distanciarse de la dicotomía *inducción-deducción*.

<sup>117</sup> Más adelante en el capítulo explico la importancia que tiene para esta tesis el hecho de que trabajase en la propia organización de estudio como técnico superior de servicios sociales desde octubre de 2009 hasta diciembre de 2014.

<sup>118</sup> Un último punto que señalar respecto a esta interacción entre *marcos analíticos* y *observaciones* es que, en ocasiones, los resultados se exponen a través palabras entrecuadradas con la intención de reproducir los recursos lingüísticos de los actores. De esta forma se ilustran con precisión los significados que los actores movilizan para mantener o transformar el entramado institucional (Becker, 2001).

### 2.2.2. Hipótesis de partida

La hipótesis básica de la investigación parte de unos supuestos aproximativos para identificar progresivamente los factores y las circunstancias concretas que configuran los recursos materiales, las oportunidades y las constricciones de las políticas municipales contra la pobreza en la ciudad de Tarragona (*working hypothesis*)<sup>119</sup>. He aquí la hipótesis:

*Dentro del contexto de crisis económica de las sociedades del sur de Europa iniciado en 2008, las políticas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona son de carácter familista, pero también están condicionadas por las lógicas institucionales del profesionalismo, de la activación y, en menor medida, del “universalismo”.*

Mi argumento central admite que las prácticas implementación de las políticas municipales sociales y educativas en Tarragona están condicionadas por un contexto institucional local y supralocal de carácter familista y residual. No obstante, la transformación del contexto socioeconómico en el actual marco institucional de bienestar ha generado nuevas tensiones en primera línea de intervención. En consecuencia, los actores sobre el terreno han tratado de movilizar otras influencias del contexto de bienestar para dar respuesta al incremento y diversificación de necesidades sociales. En el capítulo anterior se han desarrollado teóricamente las influencias institucionales que podrían complementar o redefinir la lógica familista que ha sido dominante en la intervención pública contra la pobreza en el sur de Europa. A continuación, se presentan de forma sucinta:

**Profesionalismo:** Las políticas se traducen intervenciones concretas a través de la interacción entre de los usuarios con unos profesionales que tienen unos objetivos y unas metodologías específicas, y que varían en función del sector de intervención:

- “Social”: corresponde a los profesionales de los servicios sociales básicos - asistencia social pública. Se caracteriza por la intención de ayudar a los otros (en general, población vulnerable), y por una formación académica basada en la transformación individual y familiar.

---

<sup>119</sup> “The logical procedure of verification and disproof is intimately bound up with the procedure of discovery, and the character of observations that bring about the disproof of one hypothesis often suggests the sort of modification that ought to be made to create a better hypotheses” (Robinson, 2006: 322)

- “Educativo”: corresponde a profesionales de las escuelas infantiles municipales de primer ciclo. Muestran una vocación para la educación de los niños y formación académica en instrumentos de desarrollo emocional, cognitivo y motor de la primera infancia.

**El principio de activación:** la disposición a que las personas deben priorizar sus propios recursos en lugar de “dependen” de las de las prestaciones y de los servicios públicos puede impregnar las acciones que concretan las políticas sociales.

**El universalismo:** se trata de uno de los principios sobre el que se han originado los estados de bienestar modernos. Las acciones de profesionales y de familias podrían materializar esta influencia institucional de tres maneras básicas:

- Garantizando las prestaciones y los servicios en el caso de una necesidad objetiva de recursos
- Protegiendo los derechos sociales, cívicos y políticos de los usuarios
- Salvaguardando la dignidad y la autodeterminación del usuario

### 2.3. Influencias personales y conocimiento previo del investigador

En este trabajo de investigación, el investigador ha sido previamente participante del contexto institucional que analiza y, por tanto, su trayectoria personal condiciona ya las primeras decisiones teóricas (Charmaz, 2008). En efecto, tengo una formación universitaria inicial como trabajador social, diversas experiencias profesionales en el campo de los servicios sociales, y he trabajado durante los últimos años en los propios servicios sociales básicos de Tarragona (aunque no realizando las actividades específicas que analizo).

En concreto, mi experiencia (y, quizás, una lealtad más o menos consciente producida por mi propia adscripción profesional) me ha llevado a tratar de contrastar o matizar la visión académica dominante, que tiende a considerar que las políticas contra la pobreza de las familias en el sur de Europa son básicamente residuales e ineficaces. De esta manera, enfatizo las habilidades, la creatividad y el compromiso que las trabajadoras sociales despliegan en un marco de constricciones ante las complejas y desesperadas demandas que los usuarios les plantean cara a cara. Ciertamente, durante mi trayectoria profesional he observado cómo las alusiones a “la falta de prestaciones” o al “recurso de



la familia” son reiteradas durante las intervenciones de los servicios sociales básicos. Sin embargo, también he sido testigo de cómo las nociones “corresponsabilidad”, “capacitación” o “derechos y obligaciones” son ampliamente utilizadas por las trabajadoras sociales al referirse a las condiciones y a las intenciones de implementación de las prestaciones y de los servicios. Asimismo, he percibido como los discursos acerca de las “víctimas de la crisis” han penetrado en el lenguaje cotidiano de los diferentes actores locales, influenciando la categorización social de parte de la población usuaria (la “nueva pobreza”) (Sánchez, 2011). En este sentido, he identificado cómo las profesionales se identifican cada vez más con unos usuarios que provienen de un espacio social más similar al suyo (por ejemplo, familias monoparentales, o usuarias desempleadas con una larga trayectoria laboral). Son todas estas apreciaciones que, si bien pueden aludir a prácticas materiales y principios parcialmente contrapuestos, me han llevado a añadir en mi análisis los conceptos teóricos del *profesionalismo*, la *activación* y el *universalismo*.

## 2.4. El caso de Tarragona

### 2.4.1. El estudio de caso como estrategia metodológica

Conocer cómo se está transformando la acción pública contra la pobreza requiere un análisis pluridimensional que permita aprehender las diferentes perspectivas que conforman el fenómeno. El *estudio de caso* permite este tipo de análisis porque busca una explicación comprensiva a partir de diferentes métodos y técnicas de investigación, y tiene en cuenta el contexto socioeconómico e institucional de estas políticas (Ritchie et altri, 2014). Si bien los resultados de este estudio no se van a poder generalizar de forma automática a toda una región (por ejemplo: países occidentales del sur de Europa), sí que generan conceptos que pueden ser aplicables a otros contextos similares (*generalización analítica*) (Yin, 2014).

Un estudio de caso que especifica la orientación analítica, las preguntas de investigación y las estrategias de obtención y análisis de los datos permite que, en el futuro, otros estudios de caso puedan realizar comparaciones y acumular los resultados (George y Bennet, 2005). De esta manera, los diversos estudios de caso sobre las políticas municipales contra la pobreza en el sur de Europa podrían desarrollar teorías más completas. En menor medida, esta tesis se inspira en el *case-extended method*

(Burawoy, 1998) para relacionar el caso analizado con su contexto socioeconómico. Más concretamente, analizar las prácticas de implementación de estas políticas municipales podría aportar ideas para entender procesos más amplios de gestión de las desigualdades en las sociedades del sur de Europa que surgen de la reciente crisis económica (Brodkin, 2015).

#### **2.4.2. La ciudad de Tarragona**

El análisis de las ciudades es importante para comprender las nuevas formas de gestión de la pobreza. Los núcleos urbanos, al mismo tiempo que generan desigualdades económicas y riesgos de exclusión social, representan espacios de innovación y de inclusión sociales (LC SEC, 2007)<sup>120</sup>. Por otra parte, las ciudades grandes se han estudiado mucho más que las pequeñas y medianas, a pesar de que la mayoría de población vive en estas últimas (OIR, 2006)<sup>121</sup>.

Tarragona es una ciudad de tamaño medio que, en comparación con otros núcleos urbanos de Cataluña y de España, destaca por tener un importante desarrollo económico en conjunción con un talante y unas políticas sociales tradicionalmente conservadoras<sup>122</sup>. La existencia simultánea de ambos rasgos determina fuertes tensiones entre unas políticas sociales especialmente residuales y familistas, por un lado, y las consecuencias sociales de una decidida transición hacia la sociedad postindustrial, por el otro. En otras palabras, nos encontramos ante un entramado de servicios sociales básicos típicos de un régimen basado en la solidaridad familiar y comunitaria<sup>123</sup>, pero que debe hacer frente a un contexto sociodemográfico y económico que genera nuevas y diversas necesidades materiales y relacionales. Si bien este desajuste tiende a generalizarse en las ciudades del sur de Europa (Saraceno, 2002), Tarragona representa un caso extremo puesto que las tendencias contrapuestas son especialmente marcadas. De esta forma, Tarragona podría contener algunas de las condiciones idóneas para hacer

---

<sup>120</sup> Sin embargo, este dinamismo urbano para dar respuesta a los nuevos problemas sociales puede verse restringido en un sistema de gobernanza multinivel, debido a su relativo poco peso político de las ciudades para determinar los gobiernos nacionales (al menos en el contexto anglosajón) (The Guardian, 12th December 2016).

<sup>121</sup> *"The shares in total population [in European Union Member States, Iceland, Lichtenstein, Norway and Switzerland] are 72% for small and medium-sized municipalities, and 28% for large municipalities"* (OIR, 2006: 30)

<sup>122</sup> El capítulo 3, en el apartado 3.3. *El sistema local de bienestar* presenta datos detallados.

<sup>123</sup> Se trata de un *régimen de pobreza integrada* (Paugam, 1995). Este concepto se ha explicado en la nota de página número 3.

emerger con más fuerza algunos de los mecanismos básicos de gestión de la pobreza en los actuales sistemas de bienestar del sur de Europa.

### **2.4.3. Las políticas municipales de lucha contra la pobreza**

El caso de la intervención institucional contra la pobreza a nivel local en Tarragona se investiga a partir de dos unidades de análisis: los servicios sociales básicos (asistencia social pública) y las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años. Ambas políticas se han analizado en un contexto de incremento de la pobreza y de restricciones presupuestarias en los servicios públicos.

Estas dos políticas asumen un papel relevante en la acción institucional contra la pobreza infantil. Los servicios sociales tienen uno de sus objetivos básicos en la lucha contra la exclusión social<sup>124</sup>. Por otra parte, a los servicios de atención a la infancia de 0 a 3 años se les ha asignado la función luchar contra la pobreza y promover la igualdad de oportunidades (European Commission, 2013a). Asimismo, a diferencia de otras políticas educativas o de empleo que también inciden en la pobreza, tanto los servicios sociales básicos como las escuelas infantiles son políticas implementadas por la administración local (ayuntamiento o consejo comarcal).

Por otra parte, ambas políticas son producidas por procesos con motivaciones y condiciones diversas que constituyen esferas de intervención institucional relativamente independientes. En el caso de los servicios sociales básicos, la pobreza constituye uno de los ejes básicos de la intervención. De hecho, estos servicios gestionan la asistencia social pública de la ciudad. En el caso de las escuelas infantiles de primer ciclo, la pobreza sólo representa uno de los aspectos de la intervención, y puede que no sea el principal. De este modo, el análisis de ambas políticas también nos ofrece la posibilidad de comprender diferentes procesos de construcción social de la pobreza, así como identificar las diversas lógicas institucionales que actúan a nivel local. La elección de las dos unidades de análisis responde a la metodología del *muestreo intencionado* (*purposive sampling*) (Silverman, 2010), en tanto que ambas políticas resaltan procesos específicos y diferenciados en la gestión local de la pobreza. Como se muestra a continuación, esta metodología también ha guiado la selección de los barrios donde se ha centrado el estudio de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles.

---

<sup>124</sup> Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales del Parlamento de Cataluña.

### *Los servicios sociales básicos*

De acuerdo con la Comisión Europea (2013a), una de las medidas básicas contra la pobreza y exclusión social de las familias con hijos consiste en que las instituciones públicas garanticen unos ingresos económicos adecuados, en combinación con el acceso a unos servicios básicos de inclusión social. En el caso español, el sistema de servicios sociales tiene atribuidas buena parte de estas funciones, sobre todo en el caso de las familias más empobrecidas. El sistema de servicios sociales está considerado uno de los pilares básicos del estado del bienestar, junto con los sistemas de educación, de la salud y de las pensiones. Como sucede con los sistemas de educación y de salud, el sistema de servicios sociales está descentralizado a las comunidades autónomas. Sin embargo, los servicios sociales son el único subsistema de bienestar dónde la administración local mantiene amplias competencias (Casado y Guillén, 2001).

En el caso de Cataluña, la “Ley 12/2007 de Servicios Sociales” encarga a los entes locales la organización y la gestión de los denominados “servicios sociales básicos”. En contraposición con los servicios especializados (drogodependencias, centros residenciales de acción educativa, etc.), la ley define estos servicios como “la primera puerta de entrada al sistema” y de carácter preventivo. Los servicios sociales básicos se encargan de atender las necesidades socioeconómicas y relacionales básicas de la población. Están formados, fundamentalmente, por tituladas universitarias como “trabajadoras sociales” y “educadoras sociales”, y por personal administrativo. En el caso de ciudades medianas o grandes, este personal se reparte por los barrios a través de los “centros de servicios sociales”.

En la ciudad de Tarragona, existen cinco centros de servicios sociales con 33 trabajadoras y educadoras sociales (equivalentes a 26 profesionales a tiempo completo), que atienden situaciones relacionadas directamente con la vulnerabilidad económica. Durante el año 2013, estas profesionales realizaron una acción (como mínimo) con 5.523 personas (4.2% de la población de la ciudad), afectando a 3.375 hogares (6.2% de hogares de la ciudad) (Sánchez y Gimeno, 2014)<sup>125</sup>. Las dos principales prestaciones de

---

<sup>125</sup> En estos datos no se incluye a los profesionales especializados en gestionar las prestaciones derivadas de la conocida como “Ley de Dependencia”, que también forman parte de los servicios sociales básicos pero que atienden fundamentalmente situaciones de dependencia física severa. Las charlas informales que el investigador ha tenido con estas profesionales de los servicios sociales básicos (que no forman parte de la investigación) apuntan a la existencia frecuente de situaciones de empobrecimiento de los hogares con personas dependientes en las zonas con más desventajas de la ciudad.

asistencia social que gestionan estos servicios son la renta mínima de inserción y las conocidas como “ayudas de urgencia”. No obstante, los servicios sociales básicos tienen otras funciones que, en la práctica, se entrelazan con la atención a la pobreza. Primero, la intervención en las situaciones donde se identifican riesgos para el desarrollo adecuado de los menores de edad. Segundo, el apoyo y seguimiento de las mujeres y de los hijos que están en riesgo de violencia de género, o bien que ya han hecho la denuncia.

En el caso de los servicios sociales, la investigación ha buscado la máxima variabilidad de procesos institucionales de construcción de la pobreza en la ciudad. De esta manera, se ha centrado prioritariamente en dos áreas con unas características sociodemográficas y un volumen relativo de prestaciones de intervención muy diferentes: *Ponent* y *Part Baixa*. Entorno a estos territorios, tienden a cristalizar una serie de circunstancias que los convierten en muestras de un amplio repertorio de las situaciones de pobreza y de las respuestas institucionales que se producen en la ciudad. Por un lado, *Ponent*<sup>126</sup>, está situada en la periferia de la ciudad y cubre los barrios de *Torreforta*, *Camp Clar*, *Bonavista* y *Riu Clar/Parc/Floresta/Icomar*. Por otro lado, *Part Baixa* cubre los barrios más céntricos de la *Eixample Sur* y *Barris Marítims*<sup>127</sup>

Tabla 4. Características sociodemográficas sobrerrepresentadas en las zonas principales donde se han analizado los servicios sociales básicos.

Ponent	Part Baixa
Menores de 18 años	Hogares monoparentales
Núcleos familiares numerosos	
Pisos hacinados	
Población inmigrada de origen africano	Población inmigrada de origen sudamericano
Población con escasa o nula formación	
Población desempleada	
Hogares con ingresos bajos	

Fuente: Elaboración propia

<sup>126</sup> Tanto la “zona de Ponent” como la “zona de Part Baixa” aluden a dos territorios sobre los que operan los dos centros de servicios sociales más grandes de la ciudad. No obstante, en el caso de la zona de *Ponent*, la función de acogida está descentralizada en el propio centro de *Ponent* (barrio de *Torreforta*) en el centro de *Camp Clar* y en el centro de *Bonavista*.

<sup>127</sup> El capítulo tres, en el apartado en el subapartado 3.2.1. *La ciudad: población y territorio*, presenta un mapa de los barrios y zonas de la ciudad.

Por otro lado, el total de prestaciones que distribuyen los centros de los respectivos barrios en relación con el número de población es mucho mayor en *Ponent* que en *Part Baixa* (más del doble en el caso de las rentas mínimas de inserción y cuatro veces más en el caso de las ayudas de urgencia). Sin embargo, las ratios de profesionales por población son similares en los dos centros. Esto apunta a diferencias entre los centros respecto a las formas de intervención y que podrían apuntar más a una *gestión técnica* (mayor tiempo para la intervención de la profesional) o a una *gestión burocrática* (necesidad de procesos más automatizados para responder a un relativo mayor volumen de demanda).

### ***Escuelas municipales infantiles de 0 a 3 años***

Los servicios de atención a la primera infancia de calidad favorecen que cada niño alcance el máximo de su potencial. Además, también pueden promover la implicación de los progenitores y de otros miembros de las familias en acciones que favorezcan el empleo, la educación parental y las actividades de ocio (European Commission, 2011). Desde este ámbito supraestatal, se defiende que la universalización de estos servicios podría contribuir significativamente a alcanzar dos de los objetivos de la estrategia Europa 2020: situar el porcentaje de abandono escolar por debajo del 10% y conseguir que al menos 20 millones de personas superen la situación de pobreza y de exclusión social. En el caso español, contrasta la apuesta decidida por la educación universal a partir de los tres años, con la limitada provisión de servicios públicos para los niños menores de esa edad (Flaquer y otros, 2014). Además, el desarrollo de esta política en recae en buena medida en las administraciones regionales y locales, generando importantes disparidades de cobertura entre territorios en el conjunto del estado. A pesar de que el acceso a esta primera etapa de la educación dista de ser un derecho universal en España, durante los últimos años se ha incrementado sustancialmente la utilización de estos servicios, que ha pasado del 17% de los niños de dos años en el curso 2000-01, al 48% en el curso 2010-2011 (Eurostat). En Cataluña, la cobertura de escuelas de educación infantil para el conjunto de niños entre 0 y 2 años pasó del 31% en 1998-99 al 44% en 2014-15 (Blasco, 2016). Este aumento se produjo por un impulso político que propició que durante esos años el número de escuelas públicas pasase de 327 a 925 (Blasco, 2016). La normativa autonómica establece que estas escuelas de primer ciclo están regidas por profesionales cualificados en el ámbito de la educación y tienen como

finalidad “el desarrollo emocional, afectivo, físico y motor, social y cognitivo de los niños en colaboración con las familias”<sup>128</sup>.

En el caso de la ciudad de Tarragona, se ofertan 418 plazas a través de 9 escuelas municipales, de las cuales tres están ubicadas en zonas que tienen índices muy altos de pobreza (curso 2014-15). Los niños asisten a la escuela desde las 9 hasta las 12.30 y desde las 15 a las 17 horas. Las escuelas tienen servicios de acogida y de comedor que, a priori, permiten que los niños puedan permanecer en la escuela de forma ininterrumpida desde las 8h hasta las 17h.

De nuevo, la metodología de *muestreo intencional* ha guiado la selección de las escuelas específicas. Se analizan tres centros situados en las dos zonas más empobrecidas de la ciudad: *Ponent* (2) y *San Salvador* (1). Estos centros son relevantes para la investigación porque se enfrentan de forma cotidiana al desafío de cuidar y educar a los niños de las familias más empobrecidas. Por el contrario, los centros situados en barrios relativamente acomodados evitan, *de facto*, las situaciones de pobreza severa porque el criterio de acceso da prioridad a los hogares donde todos los adultos trabajan. Asimismo, existen otros dos centros donde se ha identificado la presencia minoritaria de familias empobrecidas (11% y 13.2%).

Sin negar la utilidad científica y social de analizar los centros de la ciudad donde se podría producir un *social mix* (Andreotti *et al*., 2004), esta investigación no los ha estudiado en profundidad. Como el objetivo de la tesis es comprender los procesos de reestructuración de las políticas contra la pobreza, se ha creído conveniente priorizar el análisis en los centros situados en entornos más precarizados, y donde el impacto de la crisis ha producido mayores cambios. Como hemos visto anteriormente, los barrios de *Ponent* y de *Sant Salvador* presentan mayores indicadores de vulnerabilidad (más hogares de familias numerosas, de origen africano, con escasa o nula formación y en situación de paro registrado). En este sentido, las escuelas analizadas tienen una proporción relativamente alta (aunque desigual entre estas escuelas) de familias usuarias con bajos ingresos: *La Nina* (20%), *El Llimoner* (30%) y *Sant Josep* (59%). Otro aspecto que destacar de estas escuelas, y que se acentuó especialmente con la crisis, es la infrautilización de estos servicios públicos (sólo cubren entre 60 y 75% del total de vacantes disponibles).

---

<sup>128</sup> Decreto 101/2010.

## 2.5. Preguntas y objetivos específicos

Como hemos visto, la tesis se centra en la siguiente pregunta de investigación:

*¿Cómo las políticas municipales intervienen contra la pobreza de las familias en Tarragona en un contexto de extensión y diversificación de las necesidades socioeconómicas?*

Más concretamente, las preguntas específicas que realiza esta investigación son:

*¿Qué familias acceden a los servicios sociales básicos y qué formas de intervención reciben?*

*¿Qué familias acceden a las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años y qué formas de intervención reciben?*

Esta tesis estudia los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles municipales (unidades de análisis) desde ángulos diferentes para así poder responder de forma más eficaz a la pregunta general de investigación (George y Bennett, 2005). En lo que respecta a los servicios sociales básicos, el análisis se orienta más hacia las formas que toma la asistencia social pública en un contexto de extensión, diversificación y profundización de los procesos de empobrecimiento, así como de restricción presupuestaria de las administraciones centrales y autonómicas. Por lo que se refiere a la unidad de análisis de las escuelas infantiles de 0 a 3 años, la investigación trata de comprender un doble proceso interrelacionado: cómo esta política incorpora las directivas supralocales de luchar activamente contra la pobreza, y cómo se enfrenta a un contexto de crisis económica que ha incrementado la proporción de familias empobrecidas que atienden estas escuelas. Estudiar estas escuelas pretende desvelar las tensiones que emergen cuando una política que se ha orientado sobre todo a la función de conciliación de familia y empleo debe incorporar la lucha contra la pobreza como uno de sus objetivos. Estas tensiones se agudizan, además, porque estas escuelas se han encontrado de forma abrupta ante un incremento de las necesidades económicas entre sus propias familias usuarias.

Por otra parte, la investigación tiene como eje común dos objetivos específicos que están interrelacionados:



- 1- Analizar las prácticas materiales y las construcciones discursivas de las profesionales.*
- 2- Analizar las posibilidades y las constricciones que ambas políticas municipales ofrecen a las familias, y ponerlas en relación con su estructura global de oportunidades.*

El primer objetivo pretende explicar la construcción social de los usuarios de las políticas municipales que realizan las trabajadoras sociales, e identificar las medidas de intervención social que consideran pertinentes. El segundo objetivo incorpora la perspectiva de las familias vulnerables para conocer el apoyo que estas políticas les ofrecen. Escuchar a las familias también permite poner en relación el impacto de estas políticas el sistema de bienestar más amplio, es decir, con las esferas dominantes de satisfacción de las necesidades y de promoción de oportunidades (familia y comunidad, administraciones públicas, tercer sector y mercado).

El siguiente cuadro resume los aspectos de la investigación y, además, menciona la metodología utilizada.

Tabla 5. Pregunta básica de investigación, hipótesis de trabajo, caso de estudio, unidades de análisis, preguntas específicas de investigación, objetivos de investigación y métodos de investigación

<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b>
<i>¿Cómo las políticas locales intervienen contra la pobreza de las familias en Tarragona en un contexto de extensión y diversificación de las necesidades socioeconómicas?</i>
<b>HIPÓTESIS DE TRABAJO</b>
<i>Dentro del contexto de crisis económica de las sociedades del sur de Europa iniciado en 2008, las políticas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona son de carácter familista, pero también están condicionadas por las lógicas institucionales del profesionalismo, de la activación y, en menor medida, del universalismo.</i>
<b>CASO DE ESTUDIO</b>
La ciudad de Tarragona
<b>UNIDAD DE ANÁLISIS I</b>
Servicios sociales básicos
<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN ESPECÍFICA I</b>
<i>¿Qué familias acceden a los servicios sociales básicos y qué formas de intervención reciben?</i>
<b>UNIDAD DE ANÁLISIS II</b>
Escuelas infantiles municipales
<b>PREGUNTA DE INVESTIFGACIÓN ESPECÍFICA II</b>
<i>¿Qué familias acceden a las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años y qué formas de intervención reciben?</i>
<b>OBJETIVOS Y MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN</b>
<b>Objetivo específico 1.</b> <i>Analizar las prácticas materiales y las construcciones discursivas de las profesionales en primera línea de intervención con las familias que acuden a los servicios sociales y a las escuelas infantiles (capítulos 4 y 5)</i>
Metodología: 21 Entrevistas individuales semiestructuradas, ocho grupos focales y un taller grupal con profesionales.
<b>Objetivo específico 2.</b> <i>Analizar las posibilidades y las constricciones que ambas políticas municipales ofrecen a las familias, y ponerlas en relación con su estructura global de oportunidades. (capítulo 6)</i>
Metodología: 12 entrevistas semiestructuradas a familias pobres son que usuarias de los servicios sociales (11) y/o de las escuelas infantiles (5).

## 2.6. Trabajo de campo

Las tres fases del trabajo de campo se realizaron entre junio de 2011 y abril de 2016. En la primera etapa se pretendió conocer las circunstancias y las experiencias de las madres y los padres que vivían situaciones de pobreza en la ciudad. De esta forma, se realizaron 12 entrevistas a familias beneficiarias de las políticas municipales analizadas. En segundo lugar, y a partir de los interrogantes generados en dos talleres sobre pobreza infantil en el marco del Plan Local de Inclusión de Tarragona (que el doctorando organizó), se realizaron cuatro entrevistas individuales: dos a las dos directoras de las escuelas ubicadas en las zonas con más desventajas, y dos a la coordinadora de las

escuelas a nivel municipal (durante el curso 2013-14). Asimismo, y a falta de datos sobre las condiciones socioeconómicas de las familias usuarias de las escuelas y de los diferentes usos que realizaban de este servicio, se diseñó y distribuyó una encuesta entre las maestras de estas escuelas (otoño de 2013). En tercer lugar, se llevaron a cabo 17 entrevistas individuales a trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos (verano de 2015). Posteriormente, se realizaron ocho grupos focales con este mismo tipo de profesionales (abril 2016). Estas entrevistas se centraron en los servicios sociales básicos, pero también han hecho hincapié en sus perspectivas de, y sus relaciones con, las escuelas infantiles municipales. Finalmente, cabe señalar que, en aquel momento, se le ofreció al doctorando la oportunidad de organizar y de dirigir una mesa redonda con agentes de bienestar externos a las políticas analizadas que, a la postre, produjo una información cualitativa rica sobre el contexto local de bienestar<sup>129</sup>.

### **2.6.1. Las familias usuarias**

Se han realizado 12 entrevistas semiestructuradas a madres y padres con niños que son usuarios de los servicios sociales básicos (10) y/o de las escuelas infantiles de 0 a 3 años (5). Las familias expresan circunstancias y experiencias que muestran cómo se plasman a nivel local los procesos de empobrecimiento (Power, Willmot y Davidson, 2011). Estas entrevistas también identifican las estrategias que las familias desarrollan para sobrevivir en un marco de privación material y de desgaste físico y emocional. Asimismo, hablar con las familias permite valorar el impacto específico de estas políticas municipales a las familias en relación con las esferas dominantes de satisfacción de las necesidades y de promoción de oportunidades (familia y comunidad, administraciones públicas, tercer sector y mercado). En definitiva, la visión global de la situación de pobreza que las familias aportan a este estudio permite redimensionar y contextualizar la acción de estas políticas municipales en la división social del trabajo de bienestar<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> En la presentación de la tesis se expone la *Tabla 1. Datos producidos por el doctorando (2011-2016). Fecha, trabajo empírico realizado, formato de los datos extraídos y unidad de análisis objeto de la recogida de los datos*, que presenta por orden cronológico el tipo de datos específicos que el doctorando ha generado para realizar esta investigación.

<sup>130</sup> Ver el guión de entrevista (anexo 11), los resúmenes de las entrevistas (anexo 12) y los códigos que emergieron del análisis de las entrevistas (anexo 13).

El acceso a las familias fue facilitado por las trabajadoras sociales de los servicios sociales y las directoras de las escuelas infantiles de las zonas con más dificultades. En el caso de las entrevistas realizadas en 2011, el doctorando pidió a las trabajadoras sociales de los servicios sociales que contactasen con familias con hijos/as menores de edad y que fueran usuarias recientes de los servicios sociales<sup>131</sup>. En el caso de las familias entrevistadas en 2013, cuatro fueron contactadas por las directoras de las escuelas infantiles y tres por las trabajadoras sociales. En este caso, se solicitó que llevasen a sus hijos/as a las escuelas infantiles o bien que tuvieran hijos/hijas con menos de tres años y que fueran usuarias de servicios sociales. Estas profesionales contactaban con familias usuarias para pedirles permiso para que el doctorando les propusiese realizar una entrevista sobre la crisis económica y las familias de Tarragona<sup>132</sup>. El doctorando contactaba telefónicamente con la madre o el padre y les proponía encontrarse en su domicilio o en el centro cívico para realizar una entrevista sobre cómo la crisis económica estaba impactando a las familias con niños en la ciudad. Durante la llamada y, posteriormente, al inicio del encuentro, les garantizaba la total voluntariedad y confidencialidad de la entrevista, y el anonimato de los datos. Asimismo, se les proporcionaba una hoja con información básica y sencilla del estudio y los datos del doctorando para contactarle (la hoja tenía el logotipo de la Universidad de Barcelona). En el momento de la entrevista, también se les ofrecía un obsequio (una caja de bombones o tres tabletas de turrónes). Todas las familias dieron su permiso explícito para que se grabasen las entrevistas.

El siguiente cuadro expone que la muestra de familias pobres tiene diversidad en términos de género, edad, país de origen, estructura familiar, fuente principal de ingresos y relación con las políticas municipales objeto de la investigación.

---

<sup>131</sup> La tesis pretendía explorar el fenómeno de la “nueva pobreza” a través de los nuevos usuarios de servicios sociales. La realidad de las familias finalmente entrevistadas mostró que la mayoría de estas familias, más que “nuevos usuarios” eran familias que “retornaban de nuevo” a servicios sociales. Su trayectoria se caracterizaba por el uso puntual o intermitente de la asistencia social pública.

<sup>132</sup> Las profesionales comentaron que eligieron a las familias que contactaban a partir de criterios de cercanía (las habían tratado recientemente), de relación (habían generado una relación de confianza mayor), y de interés o facilidades comunicativas (pensaban que podrían explicar más cosas interesantes o que no habían importantes barreras lingüísticas). De esta forma, la selección de la muestra puede haber tendido a descartar las familias que establecen relaciones conflictivas con los servicios, las que están descontentas, o las que sufren más barreras comunicativas, culturales o socioeconómicas.

Tabla 6. Madres y padres entrevistados según características socioeconómicas, utilización de los servicios y fecha y lugar de la entrevista

Pseudónimo	Género y edad	País de nacimiento	Estructura del hogar y edad de los hijos	Fuente de ingresos principal	Usuaría actual de servicios sociales (S.S) o de escuelas infantiles (E.I)	Fecha y lugar de la entrevista
Ahmed	Hombre, 45	Nigeria	Pareja, dos hijos/as (2 y 4 años) (más otro en gestación)	Subsidio básico	S.S	05/05/2011 Domicilio
Youssef	Hombre, 34	Marruecos	Pareja, un hijo/a (1 año)	Prestación contributiva	S.S	09/05/2011 Domicilio
Laura	Mujer, 35	España (el marido es argelino)	Pareja, dos hijos (4 y 9 años)	Salario	S.S	11/05/2011 Domicilio
Lorena	Mujer, 24	Bolivia	Monoparental, tres hijas (2, 2 y 6 años)	Economía informal	S.S	09/09/2011 Domicilio
Carmen	Mujer, 44	España	Pareja, un hijo/a (16 años)	Subsidio básico	S.S	10/09/2011 Domicilio
Dunia	Mujer, 26	Marruecos	Pareja, un niño/a (2 años)	Economía informal	S.S y E.I	02/10/2013 Domicilio
Marta	Mujer, 24	España	Monoparental con dos hijos (2 y 6 años) y vive con los genitores y su hermana	Subsidio básico	E.I	20/10/2013 Centro cívico
Lika y Mapaté	Mujer (32) y hombre (38)	Camerún	Pareja, dos hijos/as (2 y 5 años)	Salario	S.S	09/12/2013 Domicilio
Salma	Mujer, 38	Marruecos	Pareja, 1 hijo (2 años)	Salario y actividades informales	E.I	11/12/2013 Centro cívico
Danitza	Mujer, 27	Nigeria	Pareja, dos hijos/as (2 y 6 años)	Salario	E.I	13/12/2013 Centro cívico
Soraya	Mujer, 25	España	Pareja, cinco hijos/as (1,3,4,5 y 7 años)	Economía informal	S.S y E.I	17/12/2013 Domicilio
Munir	Hombre, 42	Marruecos	Pareja, tres hijos/as (1, 4 y 5 años)	Prestación contributiva	S.S	24/12/2013 Domicilio

### 2.6.2. Las profesionales de las escuelas infantiles

Las circunstancias y las experiencias de las profesionales que son protagonistas en la implementación de las políticas sociales constituyen, junto con las perspectivas de las familias, los datos fundamentales de esta investigación. Las profesionales de las escuelas infantiles que han participado en diferentes espacios de esta investigación son las dos directoras de las tres escuelas ubicadas en las zonas con más pobres de la ciudad, así como la coordinadora de estas escuelas a nivel de ciudad. En primer lugar, la coordinadora y una de las directoras asistieron a un taller grupal, junto con otros profesionales del sistema local de bienestar (incluidos de los servicios sociales básicos), donde se analizaron las escuelas infantiles en relación con la pobreza. Este taller fue organizado y dirigido por el doctorando durante su etapa como técnico de servicios sociales a través del Plan Local de Inclusión de Tarragona<sup>133</sup>. Estos espacios participativos de las profesionales sacaron relucir dos aspectos que convencieron al doctorando de la necesidad de explorar las escuelas infantiles desde la perspectiva de la pobreza infantil: por un lado, las escuelas infantiles tenían muchas dificultades para atender al cada vez mayor número de familias pobres usuarios; por el otro, las escuelas infantiles y los servicios sociales resultaban ser dos servicios municipales que, a pesar de atender a población con similares dificultades socioeconómicas, actuaban de forma descoordinada.

El doctorando solicitó entonces al gerente del Instituto Municipal de Educación realizar una investigación en el marco del doctorado sobre las escuelas infantiles y la crisis económica. Una vez concedido el permiso, la coordinadora a nivel municipal de las escuelas infantiles facilitó que el doctorando entrevistase a las dos las directoras de las escuelas que se encuentran en las zonas con más dificultades (las cuales, a su vez, facilitarían el acceso a las familias). El doctorando también se entrevistó con la propia coordinadora a nivel municipal al inicio de la investigación en otoño de 2013<sup>134</sup>. En esta entrevista, se valoró conjuntamente la falta de datos objetivos que reflejasen la percepción que ya existía de que se estaba produciendo una polarización socioeconómica de los perfiles de las familias usuarias de las escuelas según la zona de la ciudad. El doctorando y la coordinadora de estas escuelas a nivel municipal acordaron un cuestionario que solicitaba información anonimizada sobre las

---

<sup>133</sup> El anexo 8 constituye el documento de devolución al grupo de trabajo (*Xarxa per la Inclusió*) de la sesión dedicada las escuelas municipales infantiles de primer ciclo.

<sup>134</sup> Ver el guión de las entrevistas a estas profesionales (anexo 5), y el resumen de estas entrevistas (anexo 7).

características socioeconómicas y de utilización del servicio de cada niño/a que atendían las escuelas. La encuesta fue rellena por el total de las maestras de 6 de las 9 escuelas municipales de la ciudad, que aportaron información detallada para cada uno de los niños/as de su clase (331 casos)<sup>135</sup>. Pocos meses después el doctorando realizó una segunda entrevista a la coordinadora, dónde la coordinadora valoró los datos de la encuesta y profundizó en algunas de las circunstancias que dificultan el funcionamiento de las escuelas en las zonas más empobrecidas.

No se utilizó la grabadora en los talleres debido a que esta práctica hubiera resultado extraña en un contexto profesional y no académico (a pesar de que los participantes sabían que la información podía ser utilizada para esta tesis). El doctorando –en su rol de técnico de servicios sociales– realizó el resumen de los talleres grupales. Las dos entrevistas individuales semiestructuradas realizadas a las directoras fueron registradas con grabadora, mientras que la información de las dos entrevistas individuales a la coordinadora fue volcada a través de notas etnográficas. La primera entrevista con la coordinadora tenía el objetivo de explicar la investigación de la investigación y de demandar el acceso a las escuelas. El investigador, seguramente de forma equivocada, pensó que era precipitado solicitar permiso para grabar tan pronto. Igualmente, la segunda entrevista con la coordinadora no se grabó –de nuevo, quizás equivocadamente– porque el encuentro revestía un carácter más informal, ya que estaba enmarcada en la devolución/consulta de resultados provisionales de la investigación.

A través de las entrevistas, las profesionales de las escuelas infantiles manifiestan las dificultades prácticas que tienen las familias con menos recursos para acceder a este servicio. Más importante aún, del discurso de estas trabajadoras sociales se desprenden las expectativas y las orientaciones profesionales de una política social que no está diseñada a nivel local para que la lucha contra la pobreza sea uno de sus objetivos básicos. En este sentido, las profesionales detallan las dificultades económicas, organizativas e incluso políticas que tienen las escuelas infantiles para convertirse en una herramienta eficaz contra la pobreza.

---

<sup>135</sup> Ver el diseño de la ficha Excel que recoge para cada niño (en filas) las diferentes informaciones de la encuesta (en columnas) (anexo 7).

### 2.6.3. Las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos

Con el objetivo de comprender el funcionamiento de la asistencia social pública, así como su relación con las escuelas infantiles, se han llevado a cabo 17 entrevistas semiestructuradas y 8 grupos focales de discusión con trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos.

Se ha entrevistado (individual o grupalmente) trabajadoras sociales, sobre todo, de las áreas que prioriza el análisis (*Ponent* y *Part Baixa*). Estas profesionales pertenecen a los diferentes equipos que intervienen con la población empobrecida, y pueden haber participado en más de uno de los espacios que indica la tabla 7. Esta tabla muestra el listado completo de trabajadoras sociales de los servicios sociales que han participado directamente en la investigación. Asimismo, incluye el barrio o territorio de intervención de cada profesional, el equipo concreto y si es coordinadora (C). Por otra parte, se omiten los pseudónimos de las profesionales que se utilizan en las citas literales del capítulo 4 para preservar el anonimato.

Tabla 7. Profesionales colaboradoras directas de la investigación

Género y edad	Zona	Equipo	Entrevista individual	Grupo focal 1	Grupo focal 2
Mujer, 43	<i>Ponent</i>	Inclusión	x	x	x
Mujer, 31	<i>Part baixa</i>	Inclusión	x		
Mujer, 44	<i>Part Baixa</i>	Socioeducativo	x		
Hombre, 56	<i>Ponent</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 35	<i>Ponent</i>	Acogida	x	x	x
Mujer, 47	<i>Part Baixa</i>	Acogida	x	x	x
Mujer, 34	<i>Ponent</i>	Acogida	x	x	x
Mujer, 40	<i>Ponent</i>	Acogida	x	x	x
Hombre, 38	<i>Ponent</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 37	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo	x		
Hombre, 41	<i>Ponent</i>	Inclusión	x	x	x
Mujer, 28	<i>Ponent</i>	Violencia de género	x		
Mujer, 34	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 36	<i>Ponent</i>	Violencia de género	x	x	x
Hombre, 44	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo	x	x	x
Mujer, 41	<i>Part Baixa</i>	Socioeducativo	x		
Hombre, 48	<i>Ponent</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 56	<i>Sant Pere</i>	Acogida		x	x
Mujer, 53	<i>Sant Salvador</i>	Inclusión/ Acogida		x	x
Hombre, 42	<i>Ponent</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 47	<i>Part Alta</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 29	<i>Ponent</i>	Socioeducativo		x	x
Mujer, 37	<i>Sant Pere</i>	Inclusión		x	x
Mujer, 31	<i>Ponent</i>	Inclusión		x	x
Mujer, 61	<i>Ciudad</i>	Violencia de género (C)		x	x
Mujer, 62	<i>Ciudad</i>	Directora técnica		x	x
Mujer, 46	<i>Ciudad</i>	Discapacidades (C)		x	x
Mujer, 46	<i>Ciudad</i>	Inclusión (C)		x	x
Mujer, 42	<i>Ciudad</i>	Socioeducativo (C)		x	x
Mujer, 60	<i>Ciudad</i>	Protección a la infancia (C)		x	x
Hombre, 63	<i>Ciudad</i>	Tercera edad (C)		x	x



Las profesionales reúnen un conocimiento privilegiado sobre las condiciones y las experiencias que definen la acción institucional en última instancia. Además, su propia práctica profesional les permite desarrollar una enorme habilidad en el manejo de la palabra y del contexto de la entrevista. Esto hace de la entrevista semiestructurada la técnica más adecuada para acceder a las diversas lógicas que configuran sus prácticas. Asimismo, las trabajadoras sociales se enfrentan de forma cotidiana y en primera persona a una multitud de situaciones de sufrimiento a las que deben dar algún tipo de respuesta. Los dilemas éticos y las tensiones emocionales que empañan su quehacer diario les lleva a desarrollar un alto grado de reflexividad sobre su práctica profesional. En consecuencia, las trabajadoras sociales expresan con mayor facilidad las diferentes circunstancias que se entretajan en la toma de decisiones.

Por otra parte, en tanto que antiguos colegas de trabajo, ya existía una relación de confianza previa entre las trabajadoras sociales y el investigador. Este contexto de entrevista favoreció un mayor entendimiento mutuo y, quizás, que las respuestas sobre las prácticas de la institución fueran más realistas. La desventaja de este tipo de relación fue que las trabajadoras sociales a veces se sentían (demasiado) cómodas para alejarse del tema central. Asimismo, es posible que no me beneficiara de algunas confidencias que las profesionales se hubieran sentido cómodas de explicarme si yo hubiera estado fuera de su círculo social (Simmel, 1986).

### ***Entrevistas individuales***

Entre el 28 de julio y el 13 de agosto de 2015 se realizaron entrevistas individuales a 17 de las 27 trabajadoras y educadoras sociales de los servicios sociales básicos de Tarragona que tuvieron una duración media de aproximadamente 90 minutos. Los criterios para elegir a estas profesionales específicas fueron dos: la disponibilidad durante aquellas semanas estivales y que fueran de los centros de servicios sociales elegidos para el análisis (nueve del centro de *Ponent*, 5 del de la *Part Baixa* y 3 del de la *Part Alta*). El investigador concertó personalmente estas entrevistas telefoneando a los centros de servicios sociales, y acordando con las trabajadoras y educadoras sociales disponibles el día y la hora<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> La mayoría de trabajadoras realizan las vacaciones de verano en julio o en agosto. El hecho de que la fase de realización de entrevistas ocupase parte de los dos meses favoreció que hubiera suficientes profesionales disponibles. Por otra parte, durante este periodo el volumen de trabajo parece reducirse. Ésto pudo ser uno de los factores para que las profesionales no acotaran el tiempo de las entrevistas.

Es importante señalar que esta muestra refleja un universo que está mayoritariamente formado por mujeres nacidas en Cataluña<sup>137</sup>, de entre 30 y 44 años, muchas de ellas con cargas familiares y, en algunos casos, encabezando familias monoparentales. El siguiente cuadro muestra las características socioeconómicas que pueden presentar los usuarios de servicios sociales en relación a si las trabajadoras sociales tienden a compartir o no con los usuarios. Esta comparativa refleja la mayor o menor distancia social que separa a profesionales y usuarios, que refleja las diferencias en las disposiciones individuales adquiridas, y que impacta en las formas de relación mutua (Bourdieu, 1986). Por ejemplo, ante familias monoparentales encabezadas por una mujer de 40 años y con estudios universitarios (distancia corta), las trabajadoras sociales tenderán a establecer relaciones de mayor comprensión mutua y empatía (Masclat, 2004)<sup>138</sup>.

Tabla 8 Características socioeconómicas comunes de los usuarios y distancia social respecto de las trabajadoras sociales

	Características	
	Distancia corta	Distancia larga
<i>Origen</i>	Español, catalán	Africano, sudamericano o gitano
<i>Situación familiar</i>	Cargas familiares Monoparentalidad	Tres o más hijos/as
<i>Género</i>	Femenino	Masculino
<i>Edad</i>	Entre 30 y 45 años	Menores de 30 o mayores de 45 años
<i>Nivel educativo</i>	Secundario, (universitario)	Primaria, sin estudios

Fuente: Elaboración propia

La intención de estas entrevistas fue analizar las categorías sociales que las profesionales emplean para definir a los diferentes tipos de usuarios de servicios sociales, así como los repertorios conceptuales que guían su acción, teniendo en cuenta el marco socioeconómico e institucional local. Por otra parte, las entrevistadas expresaron con claridad las funciones que

<sup>137</sup>Uno de los requisitos de admisión a un organismo de la administración pública como son los servicios sociales básicos consiste en tener (o ser cónyuge de alguien con) la nacionalidad española o de algún país de la Unión Europea o que tenga un acuerdo de libre circulación de trabajadores. Otro requisito decisivo para homogeneizar las trabajadoras sociales es, junto al hecho de poseer una diplomatura universitaria, disponer del certificado C de lengua catalana. Esto último implica, casi siempre, haber realizado los estudios secundarios (bachillerato) en Cataluña.

<sup>138</sup> El apartado 3.4 *Marco normativo y organizativo de los servicios sociales básicos de Tarragona* expone datos sobre las características socioeconómicas de la población beneficiaria.

tienen las escuelas infantiles de 0 a 3 años desde la óptica de los servicios sociales, desvelando las lógicas institucionales que obstaculizan un mayor acceso de las familias pobres a esta política<sup>139</sup>.

Los grupos focales se desarrollaron en el marco de las jornadas “Análisis de la intervención social con familias en un contexto de crisis económica”, que tuvieron lugar el 8 de abril de 2016. Este evento fue organizado por el investigador juntamente con el equipo técnico del Plan Local de Inclusión (Instituto Municipal de Servicios Sociales). La Jornada contó con la colaboración económica de la acción europea *ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places*.

Se realizaron ocho grupos de discusión formados por entre cinco y siete trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos. Todas las trabajadoras sociales del IMSST (excepto las del equipo de Vejez y Dependencias) habían sido invitadas a las jornadas. Los grupos focales duraron una media de 75 minutos. 25 profesionales se distribuyeron, primero, en cuatro grupos que versaron sobre los recursos tanto internos del profesional como de la organización para atender a la *nueva pobreza*. Tras una pausa de 45 minutos, las profesionales se volvieron a reunir<sup>140</sup>. Esta vez analizaron los ámbitos y servicios del resto de la ciudad que intervienen sobre las situaciones de pobreza. Por otra parte, a diferencia de las entrevistas individuales, entre las participantes en estos grupos se encontraban las seis coordinadoras y la directora técnica, que formaron sus propios grupos de discusión (uno sobre cada tema).

Los grupos de discusión fueron moderados por las dos técnicas del Plan Local de Inclusión del Instituto Municipal de Servicios Sociales, por la pareja sentimental del investigador y por el propio investigador. Las tres moderadoras son licenciadas en alguna de las ciencias sociales y tenían experiencia en moderar grupos de profesionales. La preparación de los grupos de discusión supuso una formación para las tres moderadoras en conducción de grupos focales y en el enfoque de la investigación, que ocupó entre 7 y 8 horas durante dos días distintos. La

---

<sup>139</sup> Ver el guión de entrevista individual a las trabajadoras sociales (anexo 2) y los dos guiones de los grupos focales (anexos 3 y 4).

<sup>140</sup> El planteamiento inicial del investigador fue que en la siguiente ronda los grupos no estuvieran formados con los mismos participantes. De esta forma, se favorecerían las condiciones para producir una mayor diversidad de interacciones generadoras de datos. Sin embargo, durante el trabajo de equipo previo realizado por las tres dinamizadoras y el doctorando se llegó a la conclusión que era mejor repetir los miembros. Se valoró que reformular los grupos rompería el (buen) ritmo de discusión que hubiera alcanzado el grupo durante el primer encuentro. Más importante aún fue que las tres dinamizadoras se sentían mucho más seguras teniendo “su grupo” a lo largo de las dos entrevistas focales.

experiencia resultó ser un trabajo de equipo puesto que, si bien era organizada y dirigida por el investigador, fue constantemente enriquecida por la reflexión conjunta.

Los grupos focales permitieron complementar la información de las entrevistas individuales. Los análisis iniciales habían identificado que la reciente llegada masiva a los servicios sociales de lo que las trabajadoras sociales llamaban “nueva pobreza” había desestabilizado los mismos. Las entrevistas individuales apuntaban a que este tema era esencial en los procesos de reestructuración de esta política y, por tanto, se decidió orientar la discusión hacia esta cuestión. Durante el transcurso de los grupos, diversos extractos de las entrevistas individuales fueron leídos con el objetivo de generar matizaciones y aclaraciones mutuas (Morgan, 1996; Lindlof & Taylor, 2002), así como de “validar comunicativamente” los primeros resultados (Brinkmann y Kvale, 2014). Por otro lado, los grupos focales se revelaron útiles para identificar las influencias normativas y los significados compartidos que condicionan las visiones y los comportamientos de los participantes. (Finch, Lewis and Turley, 2014).

### ***Diferencias en la producción de datos a partir de las entrevistas individuales y los grupos focales***

A los grupos se les indicaba que el tema central era la nueva pobreza, pero las discusiones rápidamente tendían a centrarse en lo que consideran “pobreza cronificada” o “multiproblemática”. Parece ser que sobre este segundo grupo de usuarios existía un claro consenso grupal que favorecía la discusión. Esto puede deberse a que este tipo de usuario ha sido tradicionalmente considerado el usuario típico de servicios sociales y, por tanto, su definición social está fuertemente anclada institucionalmente. No obstante, otra causa puede ser que la distancia social entre las profesionales y los usuarios con mayores problemas facilite su objetivación. En cambio, sobre la “nueva pobreza” no parecía emerger un discurso fluido. Una mayor inseguridad por parte de las profesionales a exponerse con este tema podría deberse a que todavía la institución todavía no ha desarrollado las definiciones apropiadas socialmente para naturalizar esta nueva realidad.

En contraposición con la entrevista individual, los grupos más bien evitaron entrar (y en ocasiones directamente negaron) el conocimiento o existencia de prácticas institucionales que pueden fomentar el acceso a la economía informal. Igualmente, los grupos focales apenas mencionaron los desajustes que se producen a menudo entre la normativa (o “lo correcto”) y

las condiciones reales de intervención<sup>141</sup>. Fueron los grupos de las supervisoras quienes más abiertamente expresaron el carácter moralmente ambiguo de las prácticas (las supervisoras no habían sido entrevistadas individualmente). Asimismo, las supervisoras clarificaron las líneas rojas que no supera la acción institucional en relación con la economía sumergida. La relación de confianza que las coordinadoras mantienen entre sí (realizan reuniones semanales), su larga (¡y garantizada!) trayectoria en la organización, y quizás el convencimiento de que las prácticas de los servicios sociales no son objeto de vigilancia (o de interés) por parte de otras agencias burocráticas más centrales del estado, favorecieron una discusión más distendida y abierta<sup>142</sup>.

#### **2.6.4. Análisis contextual**

##### ***Definición del marco socioeconómico local de las políticas municipales contra la pobreza. Aspectos demográficos, económicos y políticos locales***

El análisis del contexto socioeconómico local requiere la consulta y la explotación de bases de datos como el padrón municipal y la base de datos de las personas registradas como paradas en la ciudad. También se han consultado numerosas encuestas: *Encuesta de Población Activa* (INE, 2013), *Encuesta de condiciones de vida* (Idescat, 2011), *Encuesta de condiciones de vida de la población de Tarragona* (2008), etc. Asimismo, se han recogido datos de las webs de Idescat, del Servicio Público de Empleo Estatal o de “Transparencia de Cuentas Públicas”, entre otras.

Estas fuentes permiten conocer diversos aspectos de la ciudad: características demográficas, nivel relativo de riqueza, niveles de desempleo (total y por edades, género, origen y duración del desempleo), niveles relativos de cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas, tasa de pobreza, etc. Además, cuando es posible, el análisis compara estos datos con los datos de Cataluña y de España y, en ciertas ocasiones, con los de otras ciudades catalanas semejantes. Por ejemplo, la ciudad combina niveles de riqueza y de renta muy superiores a la media catalana y española con una polarización económica claramente superior a la media catalana y, en menor medida, española. Por otro lado, los datos se han

---

<sup>141</sup> Cabe decir que sólo unas pocas profesionales hablaron abiertamente durante las entrevistas individuales sobre las prácticas no oficiales. Igualmente, estas profesionales no mencionaron estas prácticas en los grupos de discusión.

<sup>142</sup> Ver los resúmenes de las entrevistas individuales y de los grupos focales (anexo 6).

desagregado casi siempre por barrios de la ciudad. De esta manera, se ha identificado una fuerte segregación residencial, que incluye zonas de especial vulnerabilidad.

Por otra parte, se ha buscado información a través de las memorias de las organizaciones y de las webs de los otros agentes públicos y privados claves en la gestión de la pobreza de la ciudad. De esta forma, se han identificado las principales acciones llevadas a cabo por la Cruz Roja, Caritas y otros agentes claves durante el año 2013 (así como el número de usuarios que se han beneficiado). Igualmente, se ha analizado la grabación de una mesa redonda donde participaban representantes de Caritas, de la Cruz Roja, del departamento de Trabajo social del Centro de Atención Primaria, del Servicio de Empleo Estatal y del Servicio Municipal de Ocupación<sup>143</sup>. El debate fue planteado y moderado por el propio investigador y giró entorno a los nuevos perfiles de familias empobrecidas y de los recursos y las estrategias de intervención de que se dispone actualmente. Asimismo, se discutió sobre las posibilidades y los límites del trabajo en red en la ciudad. Este debate ilustra la acción de algunos de los agentes claves en el sistema local de bienestar, y pone de manifiesto aspectos de las relaciones que mantienen entre sí<sup>144</sup>.

### ***Definición del marco institucional. Aspectos normativos, organizativos y profesionales***

#### *Los servicios sociales básicos en Tarragona. Leyes y reglamentaciones*

Las leyes básicas que regulan las políticas de servicios sociales y que esta tesis ha analizado son las siguientes:

- Decreto de 384/2011 de despliegue de la RMI
- Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.
- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales del Parlamento catalán

Se ha realizado un análisis del contenido de estas leyes que ha tratado de explicitar y sistematizar las motivaciones, las funciones, los criterios y las condiciones formales de acceso

---

<sup>143</sup>La mesa redonda se tituló se puede ver íntegramente a través del siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=ND6N6p3y6X4>. Este evento se realizó en el marco de la jornada *Análisis de la intervención social con familias en un contexto de crisis económica*, que fue organizada por el investigador conjuntamente con el equipo técnico del Plan Local de Inclusión (Instituto Municipal de Servicios Sociales). La Jornada contó con la colaboración económica de la acción europea *ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places*.

<sup>144</sup> Algunas de las ideas y de los hechos que surgieron durante el debate se analizan en el apartado 3.3.5. *Coordinación de los actores del sistema local de bienestar*.

de los servicios y las prestaciones de la población pobre. Esto incluye el análisis de aspectos decisivos para la fase de implementación como son el margen profesional de decisión, o la universalidad de las prestaciones y servicios (“garantizadas” o “condicionadas a presupuesto”)

### *Los servicios sociales básicos en Tarragona. Ámbito organizacional*

En primer lugar, se han construido y analizado indicadores de la acción de los servicios sociales básicos a partir de los expedientes administrativos de los servicios sociales<sup>145</sup>. Asimismo, se han consultado las memorias anuales y otros informes comparativos con el resto de ciudades medianas y grandes de Cataluña. Este análisis revela los niveles de cobertura de las diferentes medidas de asistencia social pública, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de los usuarios y las zonas de residencia. Asimismo, apunta al volumen relativo de recursos materiales y humanos disponibles de los servicios sociales básicos de Tarragona en el ámbito catalán y, en ocasiones, español.

La comparación reflexiva de los datos sobre el contexto socioeconómico local con los indicadores de los servicios sociales (y de las escuelas infantiles) hace posible estimar los *gaps* entre las familias con niños beneficiarias de las políticas públicas y el total de familias potenciales de sufrir situaciones de pobreza en la ciudad. Asimismo, cuando es posible, estos resultados se desagregan por tipo de familia, origen, nivel educativo y territorio. A través de este análisis cuantitativo, se puede valorar objetivamente el peso relativo de las estrategias institucionales que se analizarán cualitativamente en la configuración del fenómeno de la pobreza en la ciudad.

En segundo lugar, se ha estudiado la normativa local de servicios sociales, los informes de funcionamiento de los servicios sociales, las memorias y los reglamentos internos. Su análisis sirve para identificar las finalidades y los principios normativos manifiestos de las políticas, la estructura y el funcionamiento organizativo y la forma y el grado de reglamentación explícita de la práctica profesional.

El análisis de este contexto socioeconómico e institucional se ha beneficiado del rol participante del doctorando como técnico de servicios sociales entre octubre de 2009 y

---

<sup>145</sup> Esta construcción y sistematización de indicadores de servicios sociales fue impulsada por el doctorando en su práctica profesional. Con la incorporación de la nueva gerente en 2013, los datos se incluyeron en la práctica diaria de los niveles de dirección y de coordinación. A día de hoy, estos datos se revisan y se actualizan de forma periódica.

diciembre de 2014. En el ámbito de su trabajo como técnico, el investigador ha tenido la oportunidad de acceder a las diferentes bases de datos y expedientes de usuarios para construir indicadores sociales que han orientado la planificación de los servicios sociales básicos. Asimismo, ha coordinado la *Diagnosis Social Participativa de Tarragona 2011* (Sánchez y Gimeno, 2011a), que se basaba sobre todo en 15 talleres con trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos y con otros profesionales relacionados de la ciudad. También coordinó otros documentos técnicos que le permitieron realizar dinamizar sesiones de trabajo grupal con profesionales dónde se analizaban diferentes aspectos de la práctica (Sánchez y Gimeno, 2011b; Sánchez y Gimeno, 2014).

Esta participación profesional del investigador está compuesta por multitud de encuentros, observaciones y reflexiones que aportan un profundo conocimiento del contexto de estudio. De este modo, la experiencia profesional permite contextualizar el análisis documental y estadístico. Por otra parte, el doctorando escribió notas etnográficas sobre algunas de sus experiencias en servicios sociales durante su último año como trabajador<sup>146</sup>.

#### *Las escuelas municipales infantiles en Tarragona. Leyes y decretos*

Los principios y los objetivos que orientan las escuelas infantiles se han obtenido del Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil.

#### *Las escuelas municipales infantiles en Tarragona. Ámbito organizacional*

La falta de datos administrativos que pudieran informar sobre el perfil de las familias usuarias de las guarderías públicas ha requerido la confección y la distribución de una encuesta repartida a todas las maestras responsables de algunas de las clases de las guarderías municipales (distribuida en octubre de 2013). Incluye preguntas básicas sobre el perfil social cada alumno (si recibía beca de comedor, la nacionalidad de la madre, si era familia monoparental o numerosa, etc.). Asimismo, la encuesta pregunta individualmente para cada alumno si utilizan determinados servicios (de la hora matinal de acogida, del comedor, etc.) y si la asistencia es a tiempo parcial o completa. Seis de las nueve guarderías han respondido el cuestionario para cada uno de los alumnos de sus clases (incluyendo las tres guarderías que se

---

<sup>146</sup> Ver dos notas etnográficas en el anexo 1.



encontraban en las zonas más vulnerables económicamente). En total, se ha dispuesto de los microdatos del total de los 331 niños que asisten a las seis guarderías. A través del programa SPSS 15, se ha realizado un análisis descriptivo que ha permitido medir la presencia de diferentes perfiles sociodemográficos (incluido la situación de pobreza) y compararlos con el peso demográfico que tienen esos perfiles en cada una de las zonas de las escuelas (gracias a los análisis del padrón municipal y a los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Población de Tarragona realizada en 2008). También se ha explorado la desigualdad entre los centros (y barrios) en la utilización de los diferentes servicios que ofrecen estas escuelas.

## 2.7. Consideraciones éticas

Se han tomado diversas medidas para que la realización de la investigación no tenga efectos colaterales contra el bienestar y la dignidad de las personas participantes y, especialmente, de las familias empobrecidas. Se presta especial atención a la confidencialidad de los datos estadísticos y de las entrevistas individuales a usuarios y profesionales. Por ejemplo, el investigador distribuye a las familias en el inicio de la entrevista una hoja informativa (Bryman, 2012). Este documento incluye, entre otras informaciones, los objetivos de la entrevista y de la investigación, en qué consiste la participación de la persona entrevistada, que la persona puede abandonar la entrevista en cualquier momento sin necesidad de justificación y sin riesgo de perjuicio en los servicios que puede estar recibiendo, y los datos de contacto del investigador. Este procedimiento incluye asegurarse que la persona entrevistada ha comprendido todo el documento. Asimismo, se entrega a la familia un obsequio de agradecimiento al final de la entrevista (turrónes, bombones, etc.).

Cabe decir que bastantes familias entrevistadas han agradecido explícitamente que un representante de “la universidad” se interesase por sus vivencias y sus opiniones. También reconocieron como positivo el clima de confianza y libre de juicios que se intentó propiciar. Esta reacción se puede deber a que las familias con desventajas sociales tienden a relacionarse con las instituciones desde una posición de relativa “falta de voz” y de “falta de poder sobre su vida y sobre las opciones que tienen” (ATD Fourth World, 2008). Por contra, el entrevistador trató de mitigar las desigualdades de poder y evitó explícitamente las actitudes más condescendientes. De esta forma, es posible que la entrevista aportase beneficios psicosociales en términos de reconocimiento y legitimización (Coutant, 2005).

Por otro lado, el investigador ha seguido los procesos formales (solicitud de permiso por escrito al regidor del Ayuntamiento de Tarragona y al gerente del Instituto Municipal de Servicios Sociales) para acceder a los diversos datos, informaciones y encuentros con los profesionales y los usuarios.

## 2.8. Tratamiento de los datos de las entrevistas individuales y de los grupos focales

A continuación, se explica detalladamente cómo se ha construido el análisis de los datos cualitativos producidos por esta investigación. Estos datos se interpretan teniendo en cuenta el contexto socioeconómico e institucional. Asimismo, este contexto representa los otros niveles que condicionan las políticas sociales pero que también pueden ser objeto de manipulación o de resistencia a través de las prácticas de los actores sobre el terreno.

En primer lugar, el doctorando ha realizado las transcripciones de las entrevistas individuales y las notas etnográficas y las ha distribuido en tres grupos diferentes según provengan de las trabajadoras sociales de los servicios sociales, de las escuelas infantiles o de los usuarios. En segundo lugar, a partir de la lectura minuciosa de este material, se generan categorías temáticas que organizan las informaciones en línea con los objetivos de la investigación. Este proceso inductivo se ha llevado a cabo en interacción con un esquema temático previamente desarrollado (Ritchie *et al*ri, 2014)<sup>147</sup>. En tercer lugar, las categorías emergentes, que ya están segmentadas según la fuente (servicios sociales, escuelas o familias), se agrupan en doce grandes temas que responden a los objetivos específicos de investigación. La siguiente tabla expone los temas, que se estructuran a partir las dos políticas analizadas y de las perspectivas de las familias:

---

<sup>147</sup> Ver ejemplo en el anexo IV: Categorías emergentes predominantes de las entrevistas individuales a trabajadoras de los servicios sociales básicos (generado con el programa Atlas-Ti 7).

Tabla 9. Temas analizados en relación con los servicios sociales básicos, las escuelas infantiles y las familias empobrecidas

Servicios sociales básicos	Escuelas municipales infantiles	Familias empobrecidas
Necesidades identificadas	Barreras de acceso	Relación con las políticas y las organizaciones de bienestar
Recursos profesionales	Beneficios del servicio	Causas y circunstancias de la pobreza
Recursos organizacionales y prestaciones económicas	Dificultades en la atención cotidiana a las familias pobres	Consecuencias de la pobreza
Recursos externos	Crisis organizacional	Estrategias de las familias

Fuente: Elaboración propia

En cuarto lugar, se realizó una interpretación global de cada uno de los temas a partir del conjunto de informaciones (*verbatim*) que agrupaban. De esta forma, las preguntas específicas de investigación para cada unidad de análisis recibieron una respuesta inicial.

Por otra parte, los resultados obtenidos para las políticas sociales específicas fueron complementados posteriormente por ocho grupos focales con las trabajadoras sociales de los servicios sociales. Esta vez la lectura de las transcripciones de los grupos focales de sirvió para verificar y precisar los resultados iniciales, y no tanto de generar nuevos temas. Aun así, la investigación final se ha beneficiado de nuevos aspectos de las políticas sociales que emergieron en este contexto. Por ejemplo, los grupos de profesionales identificaron la necesidad de disponer de “altavoces” a nivel intermedio del contexto institucional. Estos altavoces permitirían que algunas de las necesidades de los usuarios identificadas por las profesionales no se mantuviesen en el ámbito individual, sino que pudieran alcanzar el estatus de problemas sociales<sup>148</sup>.

Finalmente, en la conclusión se puede ver el intento de analizar de forma relacional las respuestas que se han ofrecido a cada una de las preguntas específicas de investigación con el objetivo de responder a la pregunta global de investigación.

<sup>148</sup> Ver los códigos emergentes del análisis de codificación de las entrevistas a las trabajadoras sociales, (anexo 9), de las categorías y temas de los servicios sociales básicos que, consecuentemente, se elaboraron (anexo 10), y de los códigos emergentes de las entrevistas con las familias empobrecidas (anexo 13).

## **Capítulo 3. Contexto de las políticas municipales contra la pobreza de Tarragona.**



### 3.1. Introducción

Este capítulo traza el marco de oportunidades y de constricciones de los actores en primera línea de intervención de las políticas contra la pobreza municipales de Tarragona. Como he argumentado en el capítulo 1, estas políticas municipales se insertan en un marco socioeconómico institucional *familista* propio del régimen de Bienestar del sur de Europa, que condiciona las prácticas de implementación. Ese primer capítulo también ha desplegado los instrumentos conceptuales para realizar un análisis de tipo institucionalista de las políticas contra la pobreza. El presente capítulo expone los medios que canalizan, y las formas específicas que toman a nivel local, las diferentes influencias institucionales que pueden condicionar las prácticas de implementación en Tarragona (y que se analizan en los capítulos 4, 5 y 6). Las lógicas institucionales se presentan a través de los principales parámetros contextuales de las políticas municipales: (a) nivel socioeconómico local y el sistema local de bienestar, y (b) el sistema normativo (multinivel) y organizativo de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles de primer ciclo municipales.

Cada contexto local tiene unos rasgos culturales, económicos y sociales específicos que configuran las oportunidades y los recursos de bienestar existentes. Este capítulo pretende ir más allá de la descripción e identificar parámetros interpretativos necesarios para comprender la ciudad de Tarragona como un sistema específico de regulación de la pobreza (Andreotti, Mingione y Polizzi 2012). El estudio del ámbito local en términos socioeconómicos y de sistema de bienestar se complementa con el análisis de otros dos aspectos contextuales relativamente independientes de este contexto local: el normativo y el organizativo de los servicios sociales básicos y de las escuelas municipales infantiles de primer ciclo<sup>149</sup>.

Este capítulo muestra que el contexto de implementación de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles combina lo siguiente: fuertes dosis de autonomía de las profesionales; unas necesidades que se incrementan y diversifican; e importantes restricciones de recursos internos y externos. Además, la práctica se produce en un contexto local

---

<sup>149</sup> Este capítulo se construye a partir de: estudios sociales, estadísticas, legislación, reglamentos internos, datos administrativos, debates organizados y registrados con agencias de bienestar de la ciudad, de las notas etnográficas y de las experiencias que recuerdo como actor participante. En el caso de los datos cuantitativos, el análisis recurre a la comparación con los valores medios de su comunidad autónoma y de España, así como de otras ciudades medias y grandes catalanas para identificar los aspectos locales específicos de esta ciudad que pertenece al régimen de bienestar del sur de Europa (Mingione, 2005). Asimismo, una apreciación geográfica permite ver las diferencias territoriales de una ciudad que consta de unos niveles relativamente altos de polarización social.

socioeconómico especialmente desigual y donde los principales agentes de bienestar están descoordinados. Este contexto representa el telón de fondo de las orientaciones y de las habilidades que desarrollan las profesionales y los usuarios para gestionar las dificultades cotidianas, a la vez que se tratan de materializar los valores de igualdad y de progreso social por los que la mayoría se sienten orientados.

## 3.2. Contexto socioeconómico local

### 3.2.1. La ciudad: población y territorio

Tarragona es una ciudad de la costa mediterránea situada en el sur de Cataluña, España. En el año 2017, Tarragona tiene 131.507 habitantes y es capital de provincia, formando además parte de la conurbación de Tarragona-Reus, que acumula 375.548 habitantes<sup>150</sup>. La ciudad consta de un importante puerto de mar, y es el centro de un complejo petroquímico. Asimismo, mantiene importantes restos de la ciudad romana de *Tarraco*, que son Patrimonio Mundial de la Unesco. Este legado histórico, junto con el hecho de estar ubicado en la Costa Dorada, y de su relativa proximidad con Barcelona, sitúa la ciudad en el mapa turístico internacional. A pesar de la importancia creciente del turismo, la urbanización de Tarragona ha sido tradicionalmente impulsada por su economía industrial.

La época de desarrollo industrial español que comenzó a partir de los años 50 propició el crecimiento de la ciudad. Primero se instalaron las industrias químicas y, durante los años 70, se añadió la refinería de la actual Repsol. El aumento de la población a través de la inmigración del resto de España comportó la creación de barrios periféricos con deficiencias de los servicios a la comunidad y de las infraestructuras. Estas zonas de la ciudad sólo mejoraron con las reivindicaciones del movimiento vecinal en el contexto democrático de los años 80 y 90. No obstante, como veremos en este capítulo, el crecimiento de la ciudad durante los primeros años del nuevo siglo ha vuelto a generar desequilibrios socioeconómicos y territoriales, que la posterior crisis económica iniciada en 2008 ha agudizado.

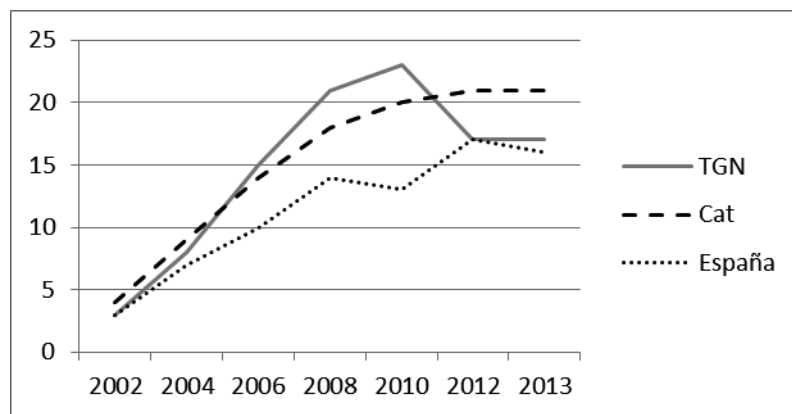
El incremento más dramático de población que ha vivido la ciudad en la historia reciente se produjo entre 1960 y 1981, cuando la ciudad pasó de 43.519 a 111.689 habitantes (un

---

<sup>150</sup> <http://alarcos.esi.uclm.es/per/fruiz/audes/resultados-aut.htm#r09>

incremento del 260%)<sup>151</sup>. El siguiente incremento acentuado reciente de la población se produjo entre 2000 y 2010 (23%). Este último aumento fue de tres puntos porcentuales más que en Cataluña y diez más que España. Desde entonces la población de Tarragona y de Cataluña se ha mantenido estable, mientras que la del conjunto de España se ha reducido ligeramente<sup>152</sup>.

Gráfico 1. Puntos porcentuales de incremento de la población en Tarragona, Cataluña y España desde el año 2000 hasta el 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del INE

Respecto a las características sociodemográficas de los hogares, la ciudad presenta una pauta muy similar a la del resto de Cataluña y España (censo 2011). El 38% de los hogares de la ciudad tienen al menos un hijo o hija menor de 25 años: el 5% son monoparentales, 29% biparentales, y el 4% cuentan con la presencia de otro adulto que no es el padre o la madre. Por otro lado, y en línea con el reciente incremento de la natalidad que se produjo durante la primera década de este siglo, hasta un 11'6% de la población de la ciudad tiene entre cero y nueve años. En cambio, entre 10 y 19, el porcentaje es significativamente inferior (9.7%)<sup>153</sup>.

Casi una de cada cinco personas en la ciudad de Tarragona es extranjera (19%). Esta proporción es ligeramente superior a la del conjunto de Cataluña (18%), y se sitúa claramente por encima de la de España (14%). El 32% de las personas extranjeras en la ciudad provienen de África, porcentaje que esta vez es claramente superior al de Cataluña (22%) y, aún más, al de España (16%). El otro gran grupo de población extranjera relativamente numeroso es el

<sup>151</sup> <http://www.foro-ciudad.com>

<sup>152</sup> El sorprendente descenso de la población en la ciudad entre 2010 y 2012 que muestra la gráfica se debe a que el barrio de La Canonja se convirtió en un municipio independiente en 2010.

<sup>153</sup> Si no se indica lo contrario, los datos sobre la edad, el sexo, el origen, el nivel de estudios, el número de miembros en el hogar y la zona de residencia de la población de la ciudad se han extraído de la base de datos del padrón de habitantes que el Ayuntamiento proporcionó al doctorando en calidad de técnico de servicios sociales (2013).



proveniente del continente americano (32%), que representa una proporción bastante menor que en Cataluña (40%), pero mayor que en España (27%). El resto de zonas originarias de la población extranjera de la ciudad son la Unión Europea (23%), Asia (7%) y la Europa de fuera de la UE (5%).

La ciudad presenta cinco zonas geográficas que en parte estructuran la distribución y las zonas de intervención de los servicios sociales básicos y de las escuelas municipales infantiles de primer ciclo<sup>154</sup>:

- Los barrios del centro de la ciudad acumulan un 40% de toda la población de la ciudad: *Nuevo Eixample Nord* (18%), ***Nuevo Eixample Sud***<sup>155</sup> (11%), *Eixample* (8%) y *Part Alta* (3%).
- Los barrios de Poniente tienen el 27% de la población: ***Torreforta y barris*** (12%), ***Camp Clar*** (8%) y ***Bonavista*** (7%).
- Los dos barrios del norte de la ciudad suman el 17% de la población: *Sant Pere y San Pau* (12%) y ***San Salvador*** (5%).
- Los ***Barris Marítims*** acumulan un 7% de la población.
- El barrio de *Miracle-Arrabassada* y las *Urbanizaciones de Llevant* suman el 9% de la población.

---

<sup>154</sup> El mapa todavía incluye el antiguo barrio de *La Canonja*, que se constituyó en municipio independiente el 15 de abril de 2010

<sup>155</sup> Los barrios en negrita señalan las áreas donde se ha focalizado el análisis que realiza esta tesis de las políticas locales.

Mapa 1. Barrios y zonas de la ciudad de Tarragona



Fuente: ECVPT (2008).

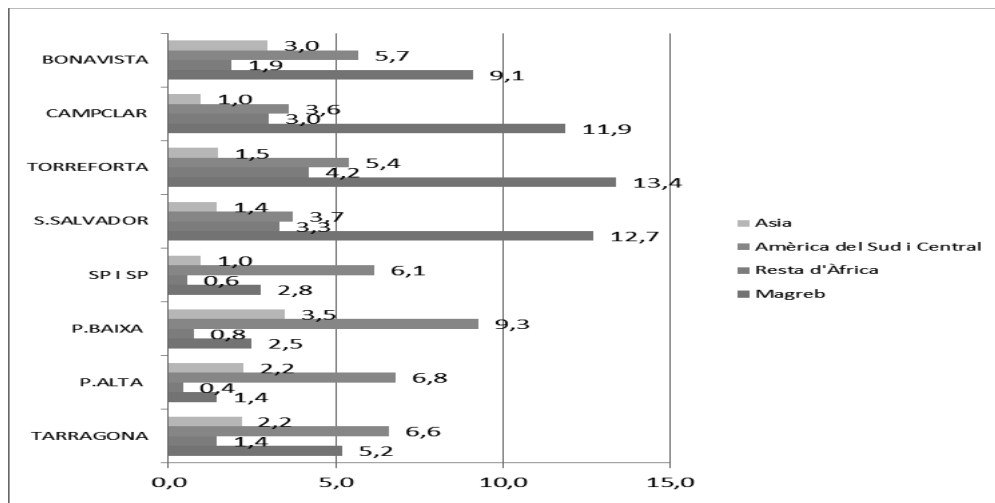
En términos sociodemográficos, la ciudad presenta una clara diferenciación entre los barrios del centro de la ciudad, los *Barris Marítims* y las *Urbanizaciones de Llevant*, por un lado, y los barrios de *Ponent* y del norte de la ciudad, por otro:

- Las zonas del centro de la ciudad como el *Eixample* tienen una proporción de población mayor de 65 años del 20%, y de más de 85 del 5%. Por el contrario, en zonas de *Ponent* o del Norte de la ciudad como, por ejemplo, en *Camp Clar* y *Sant Salvador* las proporciones son de 9% y 1%, respectivamente.
- Las zonas de la periferia tienen, en general, proporciones mucho más elevadas de jóvenes y niños: *Camp Clar* (*Ponent*) y *San Salvador* (*Nord*) tienen un 21% de proporción de la población con menos de 16 años. En cambio, en la zona de centro de la ciudad del *Eixample* esta proporción se reduce al 12%.
- Los barrios de la periferia tienen una proporción de hogares con cinco o más personas del 15% (*Eixample*), en barrios del centro este porcentaje puede bajar hasta el 3.5% en el barrio de *Part Alta*.

Las diferencias sociodemográficas entre estas dos partes (centro y periferia) de la ciudad también se reflejan en la distribución de la población inmigrante:

- Zonas del Centro, de *Barris Marítims* y de *Llevant*: tienen una proporción de población extranjera similar o inferior al de la media de ciudad. No obstante, *Eixample* y *Barris Marítims* presentan porcentajes relativamente altos de población de América del Sur (8.5% y 7.8% del total la población del barrio, respectivamente). En el caso del *Eixample*, también resulta relativamente significativa la presencia de población de origen asiático (3.9%).
- Zonas de *Ponent* y del Norte de la ciudad: tienen porcentajes de población inmigrada superior a la de la media de ciudad y, sobre todo de población magrebí (en torno al 15%) y del resto de África (en torno al 4%). Por otro lado, el barrio del norte *Sant Pere* y *San Pau* muestra diferencias respecto al resto de zonas de *Ponent* y del Norte: tiene en general bajos niveles de inmigración (14.2%). Aunque, al igual que en *Sant Salvador*, se detecta una proporción relativamente elevada de población europea no perteneciente a la Unión Europea (entre un 5 y un 6% de toda la población en ambos barrios).

Gráfico 2. Porcentajes de población extranjera respecto al total de la población según la zona de procedencia, por barrios. 2014



Fuente: Sánchez y Gimeno (2014b)

### 3.2.2. Economía local y desempleo

Tarragona muestra una capacidad productiva *per cápita* muy superior a la del resto de Cataluña y de España (40.300, 27.900 y 23.900 euros de PIB per cápita en el año 2008, respectivamente) (INE). Sin embargo, esta capacidad de creación de riqueza que manifiesta la ciudad no se traduce en la capacidad de consumo medio de las familias: la renta familiar bruta

*per cápita* de Tarragona ya no resulta tan superior a la del resto de Cataluña y de España (18.7000, 17.3000 y 15.5000, respectivamente)<sup>156</sup>. Al comparar la ciudad de Tarragona con las otras capitales de provincia de la región, con otros entornos urbanos cercanos o con ciudades con similares características, observamos que la renta familiar bruta de la ciudad se sitúa por debajo de Barcelona y Girona, aunque sigue estando claramente por encima del resto de ciudades.

El *Anuario Económico de España 2013* que realiza *Caixabanc* desarrolla una serie de indicadores socioeconómicos (teléfonos fijos por cada mil habitantes o líneas de banda ancha por cada 1000 habitantes). Este informe corrobora que la ciudad de Tarragona tiene un dinamismo económico superior al del total de Cataluña y España, así como el de otros núcleos urbanos catalanes (excepto las ciudades de Barcelona y Girona)<sup>157</sup>.

Los indicadores anteriormente analizados apuntan al potencial económico de la ciudad, pero presentan limitaciones para valorar la calidad de vida de la población. Por ejemplo, respecto al producto interior bruto, es muy probable que las sedes de las empresas que crean riqueza en Tarragona no estén en la ciudad, y que los recursos fiscales se vayan a otras ciudades<sup>158</sup>. Tampoco la renta familiar bruta nos ofrece información sobre cómo se distribuyen los recursos entre la población. En cambio, el índice 80/20 (nivel de riqueza del 20% más rico de la población respecto a 20% más pobre) sí nos informa que Tarragona tiene un nivel de desigualdad claramente superior al de Cataluña y ligeramente por encima del de España (5.6, 4.8 y 5.4, respectivamente) (ECVPT, 2008). Estas tendencias son corroboradas por el otro indicador principal de desigualdad de la renta, el coeficiente de Gini: Tarragona (0.32),

---

<sup>156</sup> Se calcula a partir de la detracción del ahorro empresarial y de impuestos sobre las empresas y las personas, y añadiendo prestaciones y ayudas del Estado, así como transferencias y rentas del exterior (Alcaide, 1988)

<sup>157</sup> Mientras que en Tarragona hay 482 teléfonos fijos por cada mil habitantes, esta cifra se reduce a 437 y 420 en los casos de Cataluña y de España, respectivamente. En la misma línea, Tarragona tiene 286 líneas de banda ancha por cada 1000 habitantes, mientras que Cataluña y España tienen 236. En referencia al número de oficinas de entidad de depósito, Tarragona tiene 1 cada 1000 habitantes, mientras que Cataluña y España esta proporción se reduce en un 20% (0.8 cada mil habitantes). Al comparar Tarragona con otras capitales catalanas, encontramos unas tendencias concordantes con las que habíamos observado en el Producto Interior Bruto y Renta Familiar Bruta. Tarragona, junto con Girona y Barcelona presentan un número relativo de teléfonos fijos, líneas de banda ancha y oficinas de entidades de depósito claramente superior al resto de ciudades catalanas que aparecen en la tabla. Cabe decir, que, por un lado, Lleida tiende a acercarse a la capital tarraconense con 457 teléfonos fijos por cada mil habitantes, y una oficina de entidad de depósito cada 1000 habitantes; por la otra, Barcelona y, sobre todo, Girona, sobrepasan Tarragona (Girona tiene 600 teléfonos fijos por cada mil habitante y 371 líneas de banda ancha por cada mil habitantes).

<sup>158</sup> Esta consideración se realizó previamente a la masiva marcha de Cataluña de sedes sociales y fiscales de empresas durante el otoño de 2017.

Cataluña (0.29) y España (0.31) (ECVPT, 2008). La ciudad parece reproducir la situación de una relativa mayor desigualdad de España en el marco de la Unión Europea (ILO, 2015; Eurostat, 2016)<sup>159</sup>. Además, durante la crisis económica se ha incrementado la polarización económica de los hogares españoles (García, Llorca y Palacios, 2015; OECD, 2016). Altos niveles de desigualdad económica no sólo suponen un mayor riesgo de sufrir dificultades sociales de tipo económico como son las situaciones de pobreza relativa, sino que también generan otras dificultades sobre las que las políticas públicas deben intervenir y que están relacionadas con la salud, de vivienda, la educación o la criminalidad (Wilkinson y Pickett, 2010).

Para comprender las condiciones de las familias empobrecidas que acuden a los servicios sociales o que atienden las escuelas infantiles es importante tener en cuenta algunas características del desempleo en la ciudad. La tasa de paro registrado estimada para Tarragona era de 19,4% en 2014<sup>160</sup>. Dos de las zonas de la ciudad dónde esta tesis centra su análisis tenían una incidencia del desempleo registrado considerablemente superior: Ponent (28,3%) y Sant Salvador (27,3%)<sup>161</sup>. Por otra parte, la tasa de paro registrado para toda la ciudad era menor que la de Cataluña y, sobre todo, España (17%, 18% y 22%, respectivamente en el año 2013). De hecho, si bien la ciudad tuvo un incremento acentuado de paro registrado entre 2008 y 2013 (193%), este aumento era ligeramente más bajo que en el resto de Cataluña (227%) y de España (216%). En este sentido, el mercado laboral de la ciudad de Tarragona y de sus alrededores ha sido relativamente dinámico. Esto supone que la proporción de personas registradas como desempleadas durante menos de seis meses fue superior en la ciudad de Tarragona (44%) que en el resto de Cataluña (38%) y España (27%). En línea con estos datos relativamente positivos, el paro de más larga duración (más de un año) era mucho menos acentuado en la ciudad que en Cataluña o España (35%, 43% y 51%, respectivamente).

---

<sup>159</sup>El coeficiente de Gini es claramente superior en España que la media de la UE de 28 miembros (31 y 34.6, respectivamente) (Eurostat, 2016).

<sup>160</sup> Tasa de paro registrado: (Población parada *registrada* en las oficinas del Servicio de Ocupación de Cataluña / Población activa local *estimada*) \* 100. Esta fórmula fue consensuada por la *Xarxa d'Observatoris del Desenvolupament Econòmic Local* (Diputación de Barcelona) <http://www.diba.cat/hg2/glossari.asp?id=1399>. Este indicador de desempleo es diferente del que suelen mostrar los medios de comunicación (el de Encuesta de Población Activa). La EPA incluye las personas que buscan trabajo pero que no están inscritas en el servicio público de ocupación. Este indicador no resulta útil para este análisis porque sólo está disponible a nivel provincial (26% tanto en la provincia de Tarragona como en el conjunto de España, en 2014).

<sup>161</sup> No es posible acceder a la tasa de paro de la otra zona prioritaria de análisis (*Part Baixa y Barris Marítims*) porque el dato sobre el número de personas registradas que ofrece el SOC tiene un bajo nivel de desagregación para la zona centro (la tasa de paro registrada para la zona centro de la ciudad en 2014 es del 16%).

Tabla 10. Duración del paro registrado en Tarragona, Cataluña y España. Mayo/Junio 2013

Según la duración	Tarragona		Cataluña		España	
	mayo-13	%	junio-13	%	junio-13	%
Menos de 6 meses	5.115	44%	237.303	38%	1.093.170	27%
De 6 a 12 meses	2.453	21%	115.318	19%	894.041	22%
Más de 12 meses	4.165	35%	264.667	43%	2.085.655	51%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en Idescat, INE y SEPE y de los datos proporcionados por el Departamento de Empresa y de Ocupación y por el SEPE. 2013.

Otro aspecto interesante de cara a las políticas analizadas en la tesis es el perfil sociodemográfico de la población afectada por el desempleo. El 40% de la población que estaba en situación de paro registrado en la ciudad tenía más de 44 años<sup>162</sup>. La presencia extendida de un perfil de población que el mercado laboral tiende a no reincorporar y que, además, suele tener niños a su cargo representa un reto para la lucha contra la pobreza en la ciudad. Este aspecto es importante para los servicios sociales básicos, que a menudo deben paliar los efectos del desempleo prolongado tiene en las condiciones materiales de las familias, así como en la desestructuración de su vida cotidiana.

Así mismo, la proporción de personas extranjeras desempleadas (25%) era muy superior a la del resto de Cataluña (19%) y de España (12%). Sin embargo, anteriormente hemos visto que Tarragona y Cataluña presentaban porcentajes similares de habitantes extranjeros (19% y 18%, respectivamente). Este desajuste que representa esta sobrerrepresentación de extranjeros entre los desempleados apunta a una mayor vulnerabilidad por parte de la población extranjera en la ciudad en comparación con la población extranjera en Cataluña.

Respecto a la población registrada como parada en la ciudad, el 63% pertenecía al sector de servicios. Seguidamente, el sector que más población registrada como parada acumulaba era el de la construcción (20%), seguido de la industria (9%)<sup>163</sup>. Destaca que, mientras que el

<sup>162</sup> Este porcentaje es cuatro puntos inferiores al de Cataluña.

<sup>163</sup> Este dato contrasta con la percepción generalizada acerca del peso de la industria en la ciudad. Se trata de una percepción equivocada que se apoya en datos objetivos: Tarragona representa el 25% de la industria química española y produce el 44% de todos los plásticos en España (Ajuntament de Tarragona, 2012a)

20% de la población registrada como parada pertenecía al sector de la construcción, sólo el 5% de las personas afiliadas a la seguridad social trabajaban en este sector (este contraste es mucho menos marcado en los casos de Cataluña y España). Esto indica que la ciudad destaca por concentrar un colectivo de hombres que, anteriormente, trabajaban en la construcción y que, con el fin de la “burbuja inmobiliaria”, deben contar con especiales dificultades de inserción laboral. En los capítulos de resultados veremos cómo su situación familiar y social presenta múltiples dificultades para el reciclaje profesional.

Se puede argumentar que existe también un problema de formación que dificulta la empleabilidad de muchas de estas personas. La mayor parte de la población registrada como parada en Tarragona tenía un nivel de estudios de secundaria (58%), es decir, una mínima base académica sobre la que ampliar su formación. Además, existía un 10% de la población que buscaba trabajo con una formación académica muy baja ("sin estudios" o "estudios de primaria incompletos")<sup>164</sup>. Por otra parte, los datos del padrón mostraban que la escasa o nula formación se relacionaba con los procesos de inmigración y que afectaba de forma desmesurada a la población de origen magrebí (72%) y del resto de África (65%)<sup>165</sup>. Teniendo en cuenta el marco actual de la *sociedad de la información* (Castells, 1999), la inserción laboral de estas estas personas pasa seguramente por recibir una formación en competencias básicas y, posteriormente, aumentar su empleabilidad a través de acciones formativas específicas.

### 3.2.3. Contexto de la pobreza en Tarragona

A continuación, se presentan porcentajes de las necesidades socioeconómicas de las familias, con el objetivo de trazar el marco general de dificultades en el que se desarrollan las políticas locales contra la pobreza. El 28% de la población de la demarcación del Campo de Tarragona<sup>166</sup> estaba en una situación de riesgo de pobreza (Idescat, 2011). Por otra parte, el 61% de la población tenía dificultades para llegar a fin de mes y un 44% hubiera tenido dificultades para hacer frente a un gasto imprevisto. El Campo de Tarragona muestra un

---

<sup>164</sup> Este porcentaje alcanza los 22 y 24 puntos porcentuales en Cataluña y en España, respectivamente.

<sup>165</sup> Además, entre las personas norteafricanas, una de cada cuatro no sabe leer ni escribir. Por otro lado, tienen una formación escasa el 52% de las personas provenientes de Europa que no incluye los 15 países, el 44% entre la población de origen de América Central y del Sur, y el 37% entre la población de la Europa comunitaria.

<sup>166</sup> Este territorio cuenta con una población mayor de 16 años de 406.789 habitantes en el año 2010 e incluye municipios como Tarragona, Reus o Valls (IERMB, 2011).

riesgo de pobreza y unos indicadores de privación claramente superiores a los del resto de Cataluña (entre 4 y 7 puntos porcentuales de diferencia). En cambio, el porcentaje de hogares con baja intensidad de trabajo era inferior en el Campo Tarragona que en Cataluña (8% y 12%, respectivamente). Estos datos apuntan a que estar más integrados en el mercado laboral no implica necesariamente estar más protegidos de la pobreza<sup>167</sup>.

La ciudad de Tarragona tenía una tasa de pobreza del 20% en el año 2008. Esta cifra coincidía con la del conjunto de España; en cambio, era tres puntos superiores a la de su comunidad autónoma (ECVPT, 2008). En este sentido, la posibilidad que tiene Tarragona para crear riqueza (que hemos identificado anteriormente) no se corresponde con su capacidad para garantizar los recursos mínimos a una parte importante de la población<sup>168</sup>. La cifra global de que una de cada cinco personas de la ciudad estaba en situación de riesgo de pobreza en el año 2008 sufre importantes modificaciones al ser desagregada según las características sociodemográficas de la población o según los territorios de la ciudad (ECVPT, 2008). El 53% de las personas nacidas en África que respondieron la encuesta tenían ingresos que las situaban por debajo del umbral de la pobreza<sup>169</sup>. Otros colectivos que mostraban una relativa mayor precariedad económica eran las personas nacidas en América del Sur (27%) y las mujeres (25%).

El mapa 2 muestra que, además de las desigualdades económicas intergrupales, la ciudad también presenta desigualdades territoriales. En algunos barrios, el porcentaje de población que respondió a la encuesta y que estaba por debajo del umbral de pobreza era inferior del 10%. Por el contrario, en otras zonas esa cifra alcanza alrededor de la mitad de los entrevistados. Este es el caso de los siguientes territorios de la zona de *Ponent*: *Camp Clar* (48%) y en *Riuclar*, *La Floresta* e *Icomar* (55%) (ECVPT, 2008). En esta línea, el mapa 3 muestra la fragmentación de la ciudad en tres grandes zonas según los ingresos de las familias. *Ponent* es pobre, *Llevant* es rico y el centro y norte de la ciudad contienen población

---

<sup>167</sup> España se caracteriza por un tener un alto porcentaje de personas a las que el hecho de tener un trabajo remunerado no les soluciona la situación de pobreza (13%) (European Commission, 2012)

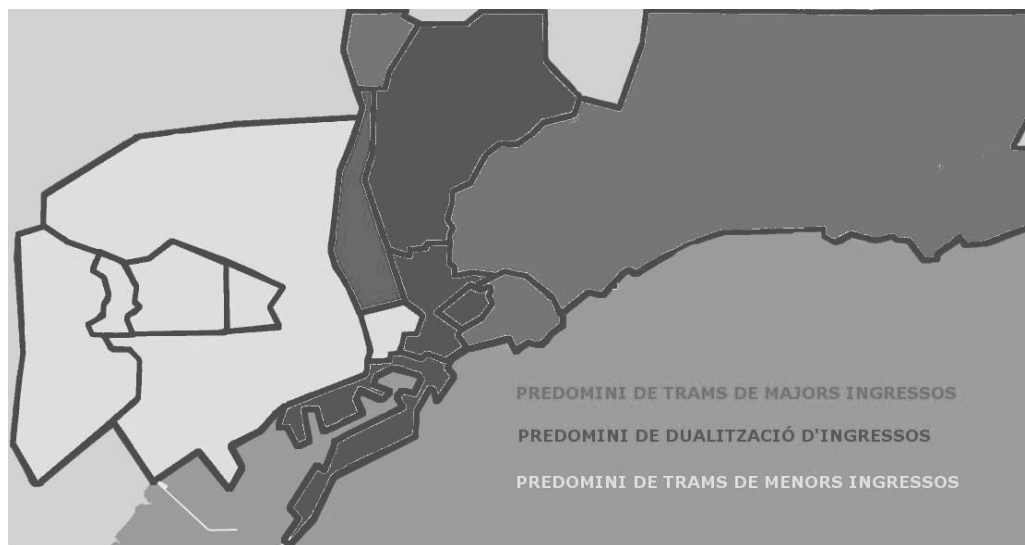
<sup>168</sup> Esta descripción a nivel local no implica un “argumento localista de la redistribución”. El actual sistema de bienestar multinivel supone que las políticas redistributivas requieren de una transferencia de recursos de los otros niveles estatales (autonómico y central). Asimismo, existen diversas políticas (vivienda, seguridad social, salud, ayudas al empleo etc) que no dependen prioritariamente del nivel local.

<sup>169</sup> 60% de la mediana de ingresos. Estos resultados desagregados por grupos no representan tasas de pobreza estadísticamente significativas, pero sí son indicativas de unas lógicas de desigualdad que otros estudios que disponen de muestras mayores pueden demostrar a nivel autonómico y estatal.



en los dos extremos del continuo de ingresos<sup>170</sup>. Asimismo, las dificultades relacionadas con la inseguridad y los conflictos también se concentran en Ponent (ECVPT)<sup>171</sup>.

Mapa 2. Predominio de los tramos de ingresos por barrios en Tarragona. 2008



Fuente: ECVPT (2008)

Respecto a las dificultades de vivienda, la provincia de Tarragona ha tenido 48 ejecuciones hipotecarias por cada mil hogares desde el año 2008 hasta el final del tercer trimestre del año 2012 (en Cataluña y en España estos números son claramente inferiores: 27 y 12, respectivamente) (Colau y Alemany, 2013). Asimismo, según el padrón de 2013, el porcentaje de personas que viven en hogares de más de seis miembros en la ciudad de Tarragona era relativamente elevado entre la población asiática (22%), del norte de África (17%) y del resto de África (19%), y, en menor medida, de América del Sur (8%).

Los datos sobre ejecuciones hipotecarias y número de miembros en los hogares apuntan a la existencia de importantes bolsas de vulnerabilidad residencial en la ciudad de Tarragona. Por un lado, un número relativamente alto en comparación con el resto de Cataluña y de España han podido perder su residencia; por el otro, una parte significativa de la población inmigrada tiene el riesgo de hacinamiento en espacios reducidos. Esta situación contrasta con la

---

<sup>170</sup> En el barrio de Sant Salvador (norte) existe una zona que acumula importantes desventajas socioeconómicas que la encuesta de estudio no detectó. Este barrio presenta una fuerte división entre una zona acomodada de chalets y otra de bloques de viviendas que acumula dificultades socioeconómicas. Es posible que las entrevistas realizadas en este barrio se concentraran en la zona privilegiada.

<sup>171</sup> Según una parte de las trabajadoras sociales, las intervenciones públicas que se han realizado después de 2008 como son los Planes Integrales de Barrios o los Planes de Desarrollo Comunitarios han mejorado aspectos relacionales de estos barrios.

situación del global del parque de la vivienda en la ciudad de Tarragona, donde un 31% de sus viviendas eran residencias secundarias o estaban totalmente sin utilizar (Ayuntamiento de Tarragona, 2012b)<sup>172</sup>.

Los datos sobre necesidades y desigualdad en la ciudad, en un contexto de relativa riqueza y dinamismo laboral, exigirían una apuesta decidida por las políticas sociales redistributivas y de capacitación. El siguiente apartado explora a nivel cualitativo y cuantitativo la respuesta institucional que despliega la ciudad en este sentido.

### 3.3. El sistema local de bienestar

Las condiciones socioeconómicas y culturales de Tarragona configuran un sistema dinámico de actores más o menos institucionalizados que distribuyen los recursos de bienestar (*sistema local de bienestar*) (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). Por tanto, las acciones de los servicios sociales básicos y de las escuelas municipales infantiles forman parte de y al mismo tiempo están influenciadas por un ecosistema multinivel de actores que intervienen en la gestión de la pobreza en la ciudad.

Este apartado muestra el alcance relativo que tiene la asistencia social municipal en las situaciones de dificultad económica de la ciudad. Asimismo, a partir de mostrar las estrategias formales e informales de las familias empobrecidas durante el periodo anterior a la crisis, se apunta a las características específicas que han estructurado el sistema local de bienestar. El resto del apartado describe brevemente el funcionamiento de los principales actores con los que las políticas analizadas en esta tesis mantienen (des)coordinaciones verticales y horizontales.

Para entender la articulación vertical de la institucionalización del bienestar en Tarragona, se analiza: (1) la administración central a través el Servicio Público de Empleo Estatal (prestaciones de la seguridad social) y (2) la administración autonómica (renta mínima de inserción). En el nivel horizontal, se analiza: (a) el Servicio Municipal de Empleo, que es la política municipal que, junto con (b) los servicios sociales básicos y (c) las escuelas infantiles, tiene un impacto directo en las posibilidades de que las familias con niños superen la situación de pobreza. Asimismo, este nivel horizontal incluye el papel que tienen las principales

---

<sup>172</sup> El informe extrajo los datos del censo de 2001.

agencias que intervienen sobre el terreno para satisfacer las necesidades de la población (Cruz Roja y Caritas).

### **3.3.1. La pobreza y la atención institucional**

Las tasas de pobreza analizadas en el apartado anterior indicaban situaciones de privación material y de riesgo de empobrecimiento que, posiblemente, necesitaría ayuda de los servicios sociales básicos (la asistencia social pública). Sin embargo, el porcentaje de población usuaria de los servicios sociales básicos por situaciones de pobreza era claramente menor (alrededor del 5% en 2013) que las tasas de pobreza estimadas de la ciudad (20% en 2008)<sup>173</sup>. Existen diversas causas que pueden explicar este desajuste. En primer lugar, un entramado ideológico e institucional de carácter familista encamina a los hogares a solicitar ayuda prioritariamente a la familia extensa y a la comunidad. En segundo lugar, y como nos explicarán las trabajadoras sociales en el capítulo 4, las familias con una trayectoria social descendente tienden a evitar las organizaciones de ayuda por temor al estigma. Tercero, el riesgo de pobreza se mide a través de una tasa de pobreza moderada (hogares con ingresos un 60% por debajo de la mediana) que no es equivalente al grado de privación que exigen los servicios sociales para ofrecer prestaciones económicas. Cuarto, junto con los servicios sociales básicos, existen otras organizaciones como Caritas o la Cruz Roja que también atienden a la población pobre.

La Tabla 11 muestra que la realidad de los años anteriores a la crisis económica era que la población con ingresos bajos de Tarragona carecía en buena medida de sistemas formales o informales de protección. La gran mayoría de hogares con dificultades económicas desplegaban estrategias de autosuficiencia. En el año 2008, el 43% de los hogares de Tarragona reconocían “tener dificultades para llegar a final de mes” (ECVPT, 2008). Ante esta situación, cuatro de cada cinco de estos hogares afirmaban que “se ajustaban el cinturón” y, por tanto, no recibían ninguna ayuda externa. El hecho de que sólo el 8,8 % de las familias con restricciones económicas (3,8 % de los hogares de la ciudad) solicitase algún tipo de apoyo institucional denota el carácter residual que tenía el sistema de protección social en aquel momento. Por otra parte, estos hogares con dificultades económicas tampoco utilizaron estrategias familistas, puesto que sólo el 9,8 % (el 4,2% de todos los hogares de la ciudad)

---

<sup>173</sup> Asimismo, el peso relativo de las familias monoparentales y numerosas en los servicios sociales de Tarragona es muy superior al peso que tienen entre la población considerada pobre por en los países del sur de Europa (SPC, 2008). En el apartado 3.4 *Marco normativo y organizativo de los servicios sociales básicos* se detallan las características sociodemográficas de la población beneficiaria de asistencia social pública.

afirmaron haber pedido ayuda económica a sus familiares cercanos. En este sentido, el avance del individualismo (Meil, 2011) podía estar socavando las bases familistas del sistema de bienestar<sup>174</sup>.

Tabla 11. Porcentaje de hogares con dificultades para llegar a fin de mes y principales estrategias utilizadas. Tarragona, 2008.

<i>Dificultades para llegar a final de mes</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
No	527	56,6
Sí – <i>Se ajusta al presupuesto</i>	326	35
Sí - <i>Recurre a la familia</i>	40	4,2
Sí - <i>Recurre a las instituciones</i>	36	3,8
Sí - <i>Recurre a préstamos</i>	2	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>931</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de ECVPT (2008)

### 3.3.2. Administración central. El Servicio Público de Empleo Estatal.

El Servicio de Empleo Estatal (SEPE) es un organismo de la administración central que gestiona las prestaciones por desempleo contributivas y los subsidios y prestaciones no contributivos por desempleo. La Tabla 12 expone los niveles y tipos de cobertura de estas prestaciones en el año 2013<sup>175</sup>. El 60% de la población de la ciudad registrada como parada recibía alguna de estas prestaciones económicas (en Cataluña era del 64% y, en España, el 69%) (Datos de 2013).

La mitad de la población de Tarragona que recibía apoyo económico gestionado por el SEPE lo hacía a través de prestaciones contributivas, las cuáles se calculaban en función de las cotizaciones previas y en ocasiones podían superar los mil euros mensuales. La otra mitad de personas beneficiarias recibía una prestación o subsidio no contributivo de carácter familiar (no individual), y que estaba orientado a paliar las necesidades más básicas (de aproximadamente 440 euros). Por otra parte, la situación para las personas registradas como paradas que eran extranjeras era relativamente más desfavorable: menos de la mitad cobraban una prestación y, entre las que cobraban, sólo un 37% recibían una prestación contributiva. Al comparar con el resto de Cataluña o del Estado, observamos que las personas extranjeras

<sup>174</sup> Cabe decir que, en contraposición con otros países como el Reino Unido (The Guardian, 15 de enero de 2010), la tabla no muestra un sistema de préstamos alternativo al oficial, que podría caracterizarse por unos intereses desproporcionados y llegar a incluir prácticas de extorsión.

<sup>175</sup> Hay que tener en cuenta el carácter temporal de estas prestaciones, especialmente en el caso de las contributivas.

registradas como paradas en Tarragona tendían a recibir menos prestaciones y, cuando lo hacían, recibían prestaciones más bajas (no contributivas).

Tabla 12. Personas beneficiarias de prestaciones gestionadas por el SEPE en Tarragona, Cataluña y España. 2013<sup>176</sup>

	Tarragona - Mayo				Cataluña - Junio				España - junio (incluye las dos prestaciones agrarias inexistentes en Cataluña)			
	Total		Inmigrantes		Total		Inmigrantes		Total		Inmigrantes	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Beneficiarios sobre el total desocupados registrados</b>	6.639	60	1.321	47	392.891	64	64.281	52	2.801.625	69	288.676	50
<i>Tipos de prestación</i>												
Contributivas	3.352	50	494	37	205.307	52	29.32	46	1.269.461	45	133.032	46
Subsidios	2.761	42	683	51,7	160.769	40,1	29.235	45,5	1.296.121	46,3	129.251	45,5
Rai	526	7,9	144	10,9	26.815	6,8	5.654	8,8	236.043	8,4	26.393	8,5
<b>Total beneficiarios</b>	6.639	100	1.321	100	392.891	100	64.281	100	2.801.625	100	288.676	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos no publicados del Servicio Público de Empleo Estatal y del portal web [www.empleo.gob.es/](http://www.empleo.gob.es/)

Los subsidios y las prestaciones no contributivas por desempleo suponen, en la práctica, el único ingreso para una parte de las familias con niños que son beneficiarias de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles municipales. Estos programas no están diseñados como meras ayudas económicas, sino que la prestación se concibe como la consecuencia de participar en un programa de formación y orientación que pretende aumentar la empleabilidad de los beneficiarios. Sin embargo, ni la implementación de estas medidas se realiza de forma personalizada, ni tampoco está preparada para atender las múltiples necesidades de una parte de las personas beneficiarias. Los trabajadores del Sepe no son profesionales titulados en el ámbito social, y los programas se gestionan a través de procedimientos administrativos estandarizados.

La intencionalidad de *activación* de esta medida se traduce, en buena medida, en una demanda exhaustiva de documentos que acrediten que el individuo busca empleo de forma intensa. Como explicó el director del SEPE de Tarragona durante la mesa redonda que organizó el doctorando, la dificultad de reunir documentación que demuestre que se han

<sup>176</sup> Los datos a nivel municipal del subsidio que acompaña el programa Prepara no están disponibles. En el mes de junio de 2013, el número de beneficiarios de esta ayuda para toda la provincia de Tarragona era de 1305 (comunicación personal por parte del SEPE). En realidad, este programa tiene un alcance relativamente reducido (la ciudad de Tarragona tiene el 30,2% de la población de la provincia).

enviado CV, se ha asistido a entrevistas, o se dado de alta en bolsas de trabajo, implica que una buena parte de la población que cumple los requisitos no acceda a la prestación. Además, existen desajustes en las transiciones de un programa a otro de rentas básicas que, en ocasiones, dejan a algunas sin cobertura básica durante varios meses. De esta manera, las estimaciones iniciales del Gobierno español eran que el programa Prepara beneficiara unas 400.000 familias a nivel español, mientras que la cifra final apenas superó las 100.000. En el caso de otros programas de naturaleza similar como la renta activa de inserción, el aumento de demandantes en un contexto de restricciones presupuestarias ha comportado el establecimiento de nuevas barreras para acceder. Estas nuevas restricciones pueden acentuar desigualdades preexistentes. Por ejemplo, a partir de 2012 las personas que nunca habían tenido empleo formal (sobre todo mujeres) dejaron de tener derecho a la RAI (excepto en casos de violencia de género o doméstica denunciadas).

El propio director del SEPE reconoce que estos programas tienen una baja inserción laboral, que no sólo se explica por la falta de ofertas de trabajo. En realidad, la ineficacia de estos programas se debe, en parte, a disfunciones en la gestión multinivel: las prestaciones se implementan de forma estandarizada en todos los territorios de España, las políticas formativas se gestionan sobre todo desde las comunidades autónomas, las realidades locales tienen configuraciones socioeconómicas y demográficas particulares y, finalmente, las familias son diversas pero todas deben amoldarse a las condiciones homogeneizadoras de la prestación. Así mismo, el sistema de coordinación que el SEPE tiene con las entidades y servicios locales se reduce a la difusión de información sobre las prestaciones.

Por otra parte, la estructura del sistema de prestaciones de la administración central hace que esta no esté preparada para intervenir sobre los prolongados procesos de empobrecimiento que ha provocado la crisis económica. En el mejor de los casos, el encadenamiento de prestaciones contributivas y no contributivas a las que puede acceder una persona desempleada dura ocho años. En tanto que la crisis se inició en el 2008, durante estos últimos años la proporción de personas registradas como desempleadas con cobertura ha descendido progresivamente.

Estos bajos niveles de cobertura económica por parte del SEPE se producen en conjunción con otras prestaciones estatales y con una renta mínima de inserción (de la administración autonómica) que, como veremos a continuación, tiene una implementación limitada. Esta

desprotección implica que una franja de los hogares con población adulta en edad de trabajar no tiene ningún ingreso estable.

Otra prestación contra la pobreza gestionada por la administración central son las prestaciones no contributivas por discapacidad. En la ciudad, había 6.094 personas menores de 65 años que padecía una discapacidad y que corresponderían al 5.4% de la población entre 0 y 64 años (Idescat) (datos de 2013)<sup>177</sup>. Dentro de este grupo, el 87% no recibía la “PNC por invalidez” que gestiona la seguridad social. De este modo, una parte de la población de la ciudad menor de 65 años –que podría haber alcanzado el 4.7% en caso de que no hubieran tenido un salario o recibido alguna otra prestación (Subsidio del SEPE, Renta mínima de inserción, etc.)– hubiera estado afectada de una discapacidad reconocida y no hubiera recibido ninguna prestación económica.

### **3.3.3. La administración autonómica. Prestaciones básicas y sistema de salud**

Desde el año 1990, la administración autonómica ha desplegado el programa de la Renta Mínima de Inserción (RMI en adelante), que incluye un sistema de ingresos básicos para los hogares con dificultades socioeconómicas (Ley 1997; Decreto de 2011)<sup>178</sup>. Se trata de una política de implementación multinivel donde los servicios sociales municipales hacen la valoración económica y social de la familia, establecen el plan de trabajo de inserción y tramitan la prestación. Sin embargo, la gestión de esta prestación se puede considerar supralocal, puesto que es la administración autonómica quién financia, establece los criterios y las condiciones y, en última instancia, decide cuándo y qué expedientes tramitados por los servicios sociales se benefician de la prestación<sup>179</sup>.

La cantidad básica de la prestación es de 423.70 euros mensuales, y se considera incompatible con los subsidios del SEPE. Desde el año 2011, la prestación de la RMI ha sido incompatible con las prestaciones por cuidador de la denominada como Ley de Dependencia<sup>180</sup>. La cuantía

---

<sup>177</sup> Este porcentaje es claramente inferior en el caso de toda Cataluña, donde el 4.3% de la población menores de 65 años presenta una discapacidad.

<sup>178</sup> Se trata de un programa interdepartamental, donde durante los años de la crisis económica el *Departament d’Ocupació i Empresa* había tenido un peso específico mayor que el *Departament de Benestar Social*.

<sup>179</sup> En el capítulo 4 de esta tesis desarrollan las prácticas de implementación de la RMI desde la perspectiva de los servicios sociales básicos en este marco multinivel.

<sup>180</sup> Esto supuso que una prestación destinada a atender las necesidades de población con dependencias físicas muy severas tuviera que ser desviada a satisfacer necesidades básicas.

de la prestación de la RMI es similar a la de los subsidios familiares estatales. Además, la cantidad percibida por la RMI puede incrementarse según el número de miembros en el hogar hasta un máximo de 664 euros mensuales.

Como muestra la tabla 13 (año 2012), sólo 5.8 de cada mil habitantes de la ciudad se beneficiaban la prestación de RMI (6.9 en toda Cataluña y 11.8 en toda España). Tarragona destacaba, sobre todo, porque los hogares (“expedientes”) beneficiarios eran relativamente pocos (1,84 por cada mil habitantes, mientras que esta cifra ascendía a 3.05 para Cataluña, y a 4.6 para España).

Tabla 13. La renta mínima de inserción en Tarragona, Cataluña y España. Expedientes y beneficiarios. 2012

	Total de expedientes	Número de expedientes por cada mil habitantes	Total de beneficiarios	Número de beneficiarios por cada mil habitantes
Tarragona	247	1,84	780	5,8
Cataluña	23.123	3,05	52.517	6,9
España	217.358	4,6	556.857	11,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013), del aplicativo de la Renta Mínima d’Inserción del *Departament de Benestar i Família* del padrón de habitantes.

Prácticamente uno de cada cuatro hogares que recibían la RMI en Catalunya perdieron la prestación con la reforma del programa en 2011<sup>181</sup>. Este impacto fue todavía más acentuado en la ciudad de Tarragona, donde casi un tercio de los hogares beneficiarios, de forma inesperada (¡a inicios de agosto!), dejaron de percibir esta prestación<sup>182</sup>. Además, con el objetivo de controlar el gasto público, desde el año 2011 y hasta inicios de 2015, solamente se produjeron nuevas incorporaciones al programa a medida que otros expedientes se

<sup>181</sup> *Decret 384/2011 de desplegament de la Llei 10/1997.*

<sup>182</sup> Entre 2010 y 2012 en Tarragona se produjo un descenso muy importante del número de expedientes (-35%). En Cataluña el descenso fue significativamente menos acusado (-24%). En cambio, España aumentó el número de expedientes (+ 13%). (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013; y aplicativo de la Renta Mínima de Inserción del Departamento de Bienestar y Familia; padrón).



cerraban<sup>183</sup>. A partir de 2011 las restricciones de la medida se tradujeron en un incremento del número de hogares que carecían de ingresos estables<sup>184</sup>.

Las prestaciones de la RMI beneficiaban sobre todo a hogares con niños (69%). El 28% del total de expedientes correspondían a unas familias monoparentales que, en cambio, sólo representaban aproximadamente el 5% de los hogares en la ciudad. Asimismo, el 27% de los hogares que recibían la RMI tenían origen magrebí, mientras que sólo un 5% de la población de la ciudad habían nacido en un país magrebí. Esto suponía una sobrerrepresentación acentuada de familias monoparentales y de familias de origen magrebí en el programa de la RMI. Por otra parte, la mayoría de los beneficiarios de las RMI se encontraban en situación de vulnerabilidad residencial. Entre un 13% y un 26% se encontraban en una situación de exclusión residencial (vivían con familiares o en pensiones, ocupan pisos, etc.), y sólo un 9% eran propietarios o tenían una hipoteca. Finalmente, el nivel educativo de los beneficiarios de la RMI expresaba las dificultades de inserción de este colectivo en el mercado laboral. La inmensa mayoría no superaba el nivel de estudios de primaria, y un porcentaje que iba del 13% al 43% hubiera tenido muchas dificultades para escribir y leer alguna de las lenguas oficiales.

Cabe destacar que la mayoría de los beneficiarios habían accedido al programa una vez los efectos de la crisis se habían extendido (73% tramitados desde el año 2008 y sólo el 14% desde el año 2012). De esta forma, resultaba la transformación del mercado laboral –y no el efecto desincentivador que a veces se le atribuye a la asistencia social– el factor decisivo que convertía a las familias en “dependientes” (Leibfreid i Leisering 1999; Saraceno, 2002)<sup>185</sup>. De hecho, la inmensa mayoría de hogares de Tarragona que habían sido beneficiarios de la RMI en algún momento habían dejado de serlo: de 2412 expedientes que se habían tramitado desde 1990, sólo eran vigentes 247 (10%) en 2012.

---

<sup>183</sup> Esta situación contrastaba con la época inicial de la crisis, cuando la (anterior) administración autonómica había dado unas consignas de implementación de la prestación que la convirtieron, de facto, en un derecho subjetivo.

<sup>184</sup> El apartado 3.4. *Normativa i organización de los servicios sociales básicos* analiza el contenido de la ley y el decreto de la RMI en el contexto de reducción de gasto impuesto desde la administración autonómica.

<sup>185</sup> Según datos para toda Cataluña anteriores a la crisis (Casado, 2010), las causas de salida de la prestación eran: la inserción laboral (entre el 23,1 % y el 30,5 %), las situaciones administrativas (cumplir 65 años, defunción, traslado fuera de Catalunya, etc) (entre el 15 % y 20 %), motivadas por le derecho de cobrar otro tipo de prestación (entre el 11,4 % y el 13,2 %) y expulsadas por incumplimiento (aprox. 10%). Por otra parte, las tasas de “recidivismo” (volver a ser usuario de la RMI una vez se había abandonado) eran relativamente bajas: solo el 13.5% de los hogares que habían abandonado la RMI en el año 2004 volvieron a la prestación durante los cuatro años posteriores.

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

Por otra parte, el *Departament de Salut* de la administración autonómica tiene una importancia directa en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más empobrecida a través de una trabajadora social cualificada (sin recursos materiales propios) ubicada en los barrio de *Ponent* que intercede con las entidades y las administraciones para que las familias accedan a la asistencia social. Las profesionales del servicio de salud de atención primaria derivan a esta unidad usuarios que no pueden pagar determinados medicamentos, las vacunas (que no están incluidas por la seguridad social), la leche artificial, material ortopédico (gafas, audífonos...) o el tratamiento odontológico. Por otra parte, en principio, esta unidad gestiona el acceso gratuito a tratamientos de ortodoncia ofrecidos por el *Departament Salut*. Este recurso se estableció en el marco del proyecto comunitario denominado *Salut als Barris*<sup>186</sup>. Sin embargo, en la práctica, esta prestación no se tramita porque se considera que el protocolo es complicado y las listas de espera son largas.

### **3.3.4. La administración local y el bienestar social**

En última instancia, son las administraciones locales las que afrontan directamente las necesidades de la población. Es esta sección se analiza el papel del ayuntamiento en el sistema local de bienestar (sin incluir los servicios sociales básicos y las escuelas infantiles). Primero, se tienen en cuenta el marco político e ideológico. A continuación, se valora el gasto del Ayuntamiento en cuestiones sociales. Seguidamente, se muestra como el ayuntamiento diseña e implementa las políticas de ocupación.

---

<sup>186</sup> [http://salutpublica.gencat.cat/ca/ambits/promocio\\_salut/salut\\_comunitaria/salut\\_als\\_barris/](http://salutpublica.gencat.cat/ca/ambits/promocio_salut/salut_comunitaria/salut_als_barris/)

### *Marco ideológico y político*

En tanto que capital de provincia, Tarragona es sede de importantes sectores políticos, económicos, militares y religiosos. Asimismo, la ciudad ha construido buena parte de su identidad a partir de su patrimonio histórico (fue una de las principales ciudades de la Hispania del Imperio Romano) y de sus tradiciones y fiestas. Por otra parte, el desarrollo de las políticas locales de lucha contra la pobreza en la ciudad ha sido menor que en otras zonas urbanas catalanas. En esta línea, hasta la crisis económica, los servicios sociales básicos<sup>187</sup> o las luchas contra las desigualdades no habían constituido una prioridad económica o política del consistorio<sup>188</sup>.

A diferencia de la gran mayoría de ciudades importantes de Cataluña, el partido que había gobernado la ciudad desde finales de la década de los 80 hasta el año 2007 era de centroderecha (*Convergència i Unió*). La llegada al poder municipal del *Partit Socialista de Catalunya* (PSC en adelante) en 2008 supuso un incremento significativo de las partidas sociales. Sin embargo, este cambio de tendencia no ha revertido suficientemente la relativa falta de importancia de las políticas por una mayor igualdad social (en términos de gasto social per cápita y de prioridades de los servicios, como veremos más adelante). Además, las políticas municipales siguen manifestando rasgos que pueden responder en parte a la *trayectoria* conservadora de la ciudad (Pierson, 2000).

El programa electoral con que el PSC de la ciudad se presentó a las elecciones municipales de 2011 (este partido había gobernado desde 2007 y que volvería a gobernar después de las elecciones de 2011 y de 2015) es un indicador que no es definitivo, pero que sí que resulta ilustrativo del talante más conservador de la ciudad. Además, esta evidencia se considera importante no tanto porque refleje cómo han sido realmente las políticas municipales de la ciudad, sino por las escasas o nulas críticas o polémicas que esta aproximación a las desigualdades generó por parte de agentes de la ciudad<sup>189</sup>. El programa social no aludía a cuestiones de “desigualdades económicas” o de “justicia social”. Por otro lado, empleaba

---

<sup>187</sup> Como veremos más adelante en este capítulo, junto con el ayuntamiento, la Cruz Roja y, sobre todo, Caritas son los agentes decisivos en la gestión de la pobreza en la ciudad.

<sup>188</sup> Además, la falta de integración en el tejido social se demostraba con hechos como la renuncia a colaborar con otras experiencias de intervención social en el territorio, como los planes de desarrollo comunitarios gestionados por la FAVIC (Federación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña) (Martí, 2004).

<sup>189</sup> En este sentido, no resulta casualidad que Tarragona sea la única ciudad catalana que prohibió el Burkini en las piscinas municipales durante el verano de 2016 (alegó cuestiones higiénicas). Una vez más, no se produjeron críticas significativas por parte de la ciudadanía asociada o de las entidades no gubernamentales de la ciudad.

cierta retórica de la desconfianza y del castigo, favoreciendo que se asociase la presencia de nuevos perfiles socioculturales de población a nuevos riesgos para el bienestar en la ciudad<sup>190</sup>.

Las políticas locales contra la pobreza están relacionadas con la construcción social de los diferentes grupos, ya que se les atribuyen unos valores, símbolos e imágenes compartidos (Schneider e Ingram, 1993). En este sentido, existe el riesgo de que las inseguridades de las mayorías se proyecten en la presencia de las minorías, reconstituyendo así las desigualdades socioeconómicas sobre ejes étnicos. Por ejemplo, realizar un mayor énfasis en los “deberes” de los usuarios de servicios sociales de Tarragona para legitimar unas políticas que son visiblemente utilizadas por población africana, a la postre, ha podido institucionalizar los prejuicios hacia estos inmigrantes. De esta forma, sería importante la emergencia de nuevos movimientos o líderes con valores en favor de una mayor igualdad para modificar la orientación de las políticas<sup>191</sup>.

### ***Gasto social del Ayuntamiento***

En el apartado económico, hemos visto que Tarragona es una ciudad con una relativa capacidad de generar riqueza pero que, al mismo tiempo, produce fuertes desigualdades económicas, causadas en parte por la falta de prioridad que tiene este territorio para los niveles supralocales del estado de bienestar (autonómico y central). Este contexto socioeconómico reclama de la intervención de la administración local para revertir la tendencia. Según el Portal de la Transparencia de las Cuentas Cúblicas<sup>192</sup>, el nivel de gasto de la ciudad de Tarragona en actuaciones de protección y promoción sociales es de 128 euros anuales por habitante, una proporción similar a la de las otras dos capitales catalanas con

---

<sup>190</sup> El programa destacaba “las políticas de atención a las personas como una de las áreas más importantes de incidencia del Consistorio”. Sin embargo, el papel específico de los servicios sociales básicos durante los primeros años de crisis se silenciaba completamente. En cambio, se destacan otros servicios más generalistas como son los de Juventud, de actividades para la tercera edad, las políticas de igualdad (de género) y los deportes. Tampoco se producen referencias a “los colectivos vulnerables” o “en riesgo de pobreza” como población objeto de las políticas municipales. Tampoco se mencionan objetivos del tipo “igualdad social” o “justicia social”. Por otra parte, dentro de un apartado general denominado “En favor de la ciudadanía cívica, participativa y democrática”, encontramos tres subapartados: “Por una plena igualdad de las mujeres”, “Impulsando políticas de juventud” y “El reto de la inmigración y la diversidad”. Este último subapartado omite cualquier señal de igualdad social, de solidaridad o, ni tan siquiera, de condescendencia. En cambio, se enfatiza de forma insistente la dimensión amenazadora de la inmigración: “Impulso al Servicio de Acogida, que permite conocer cuáles son las normas de convivencia, los derechos y deberes exigibles a todos”, y: “Fomentaremos la corresponsabilidad en el uso adecuado de los servicios públicos, ya que los bienes públicos son de todos y de todas y, a la vez, escasos”.

<sup>191</sup> Un ejemplo sería *En Comú Podem* y Ada Colau en Barcelona.

<sup>192</sup> <http://transparenciadecuentaspublicas.es>

niveles de riqueza similares (Barcelona, 129 y Girona 129) (datos de 2013). Como es de esperar, otros importantes núcleos urbanos –con menos recursos económicos– de la provincia de Tarragona o Barcelona tienen un gasto significativamente inferior: Reus (61), Tortosa (78) y Sabadell (103). Sin embargo, resulta remarcable el esfuerzo que aparentemente realiza una capital algo menos rica como Lleida, que destina a las políticas de protección y promoción sociales 178 euros anuales para sus habitantes.

Por otra parte, el nivel de gasto pasivo de Tarragona, es decir, la deuda que debe soportar el consistorio es de 83 euros anuales por habitante, una cifra relativamente alta cuando la comparamos con Barcelona y Girona. En cambio, el gasto pasivo de la ciudad resulta algo más bajo cuando la comparamos con otros territorios próximos pero que tienen niveles de riqueza inferiores: Reus (104), Lleida (91).

En definitiva, los datos económicos del ayuntamiento son en general positivos porque apuntan a que Tarragona tiene unos niveles de gasto que son altos en relación con otras ciudades de su entorno y que son similares a los de ciudades catalanas con niveles de renta familiar similar. No obstante, el ejemplo de Lleida y el volumen de necesidades sociales detectadas en la ciudad, en conjunción con la relativa desprotección de la ciudad por parte de la administración autonómica y central, apuntan a la necesidad de incrementar ese presupuesto. Además, Tarragona tiene, a priori, más margen para ampliar su gasto público que otras ciudades de su entorno más endeudadas como pueden ser Reus o Lleida. Sin embargo, cabe decir que las administraciones locales han perdido buena parte de su autonomía económica con las restricciones presupuestarias impuestas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las Entidades Locales.

### ***La administración local. El Servicio Municipal de Empleo***

Las políticas de empleo son esenciales dentro de las medidas locales de bienestar. La inserción laboral de los progenitores es, en definitiva, el objetivo que se considera más eficaz para luchar contra la pobreza infantil. En los últimos años, el Servicio Municipal de Empleo (SMO en adelante) había recibido más recursos municipales y de la Generalitat. Sin embargo, y como nos explica su directora durante la mesa redonda organizada por el doctorando con los agentes de bienestar locales en 2016, el SMO no ha podido contrarrestar el aumento de las necesidades en relación al acceso al mercado laboral. Otra consecuencia que se menciona de

la crisis reciente es el cambio del perfil mayoritario de usuarios. De una presencia mayoritaria de las familias con poca formación, que habían estado excluidas durante largo tiempo del mercado laboral y que eran definidas por la propia organización como “sin hábitos de trabajo”, se ha pasado a una mayoría de usuarios con trayectorias laborales que ya no pueden acceder al empleo. El SMO realiza cuatro tipos de acciones: planes ocupacionales, orientación e intermediación, formación, y emprendeduría.

En un contexto de falta de ofertas de trabajo, los planes de ocupación, que implican empleos de seis meses de duración en tareas de la administración local, son un recurso fundamental, tanto para proporcionar ingresos a las familias como para vincularlas mercado laboral (SPC, 2012). Sin embargo, la directora nos explica que los planes de ocupación son un recurso realmente escaso (por cada plan puede haber 100 candidaturas). Estos planes responden a la lógica burocrática de la convocatoria pública, que incluye unos criterios que no tienen en cuenta las apreciaciones profesionales realizadas desde los servicios sociales básicos municipales. En el caso de que los planes sean financiados por la administración autonómica, es muy probable que las convocatorias exijan alguno de estos requisitos: que sean desempleados de larga duración, que pertenezcan a alguno de los barrios beneficiados por la *Llei de Barris*<sup>193</sup>, o que reciban una determinada prestación. Cabe decir que existen planes de ocupación específicos para beneficiarios de la RMI (que, recordemos, es una prestación gestionada básicamente por los servicios sociales básicos). Sin embargo, la valoración que las trabajadoras sociales que pudieran hacer de los diferentes candidatos que son beneficiarios de la RMI no se tiene en cuenta para la admisión al plan de ocupación. Estos planes tienen unos criterios preestablecidos que premian la formación, la experiencia profesional y las competencias relacionales, de forma que la medida sólo favorece a la franja más integrada de los beneficiarios de la RMI. En este caso, el propio diseño realizado desde el nivel autonómico (*gestión burocrática*) configura la descoordinación horizontal a nivel local (entre los servicios de empleo y unos servicios sociales básicos más personalizados, basados en una *gestión técnica*).

---

<sup>193</sup> La Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora e barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial establecía que podían recibir un financiamiento del 50% aquellos municipios que presentaran planes de mejora para barrios o áreas en riesgo de encontrarse en procesos de degradación urbanística y de problemas económicos y sociales graves. Los barrios tarraconenses de Camp Clar y de la Part Alta se beneficiaron de este programa.

En el caso de los planes de ocupación impulsados por el consistorio, es el SMO el que establece los requisitos. En este caso, estos planes de ocupación son, en cierto modo, también una política familiar porque han establecido como requisito de acceso el hecho de tener hijos a cargo<sup>194</sup>. Por otra parte, la influencia de los servicios sociales básicos en los procesos de selección ha desaparecido completamente con la implantación del modelo de convocatoria. Ya no existe la posibilidad de derivar usuarios de servicios sociales directamente a estos programas. Además, las bases de las convocatorias establecidas por el SMO no incluyen como criterio de acceso la valoración de los servicios sociales básicos. En este caso, la descoordinación horizontal entre las políticas municipales de empleo y de servicios sociales viene dada por una burocratización de la prestación realizada por el propio SMO, en línea con los procedimientos anteriormente implantados por la administración autonómica.

Por otra parte, el SMO también promueve que las acciones de orientación, de formación y de intermediación con empresas (acciones de prospectiva de empresas y de subvención de empleos al 50%) se realicen de forma integrada, con el objetivo de ofrecer trayectorias de inserción globales. En la práctica, la falta de recursos significa que no todas las personas que reciben orientación se pueden beneficiar de la formación y, aún menos, de los empleos parcialmente subvencionados. La directora del SMO finaliza el elenco de acciones que realizan los servicios municipales de empleo citando las medidas de fomento del emprendimiento empresarial, pero las presenta como una propuesta que no está destinada a las familias empobrecidas<sup>195</sup>.

### **3.3.5. El tercer sector. Cáritas y Cruz Roja**

En el contexto tarraconense, las entidades del tercer sector tienen autonomía respecto de la administración pública y dirigen su acción a suplir las carencias de las políticas municipales en la atención a las necesidades básicas de la población. Con la situación de crisis económica, las dos grandes organizaciones no gubernamentales que atienden las necesidades socioeconómicas en Tarragona, la Cruz Roja y Caritas, han incrementado sus recursos y han ganado visibilidad y legitimidad en el espacio público. Las profesionales que representaron

---

<sup>194</sup> La directora del SEPE expone este criterio con una naturalidad sorprendente, este servicio se pensase que debe estar dedicado exclusivamente a vincular los individuos al mercado laboral (*lógica de la activación*). Esta actitud puede reflejar la importancia de los valores familistas en el contexto institucional (*lógica familista*).

<sup>195</sup> Contrariamente, el proyecto EmprendEX de la Fundación Alares en España ejemplifica como las personas en riesgo de exclusión pueden beneficiarse del este tipo apoyo institucional. <http://www.fundacionalares.es/emprendex/blog/>

estas organizaciones en la mesa redonda mencionada más arriba destacaron su carácter flexible y su proximidad a las necesidades del territorio. Por ejemplo, a diferencia de las administraciones, atienden a los usuarios que no tienen regularizada su situación (este sería el caso cuando no tienen permiso de residencia o no están empadronados porque “ocupan” una vivienda). Estas entidades enfatizaron que el reciente incremento de recursos y de actuaciones de estas organizaciones se ha acompañado de una reestructuración en las formas de intervención. A continuación, se describe brevemente como las diferencias organizativas, ideológicas y, quizás, de valores personales de sus profesionales de referencia en cada una de estas organizaciones en la ciudad, han orientado de forma diversa los procesos de reestructuración.

En la Cruz Roja, la incorporación de una trabajadora social en Tarragona en 2013 ha supuesto la instauración de un servicio de atención inicial a los nuevos usuarios. Esta iniciativa forma parte de una estrategia de la organización a nivel nacional para mejorar la eficacia a partir de incorporar criterios objetivos de acceso a los recursos y de profesionalizar la atención. De esta forma, la gestión de los recursos materiales y las derivaciones a los otros departamentos de la Cruz Roja (Inmigración, Tercera Edad, Drogodependencias, etc.) se pasa a realizar mediante “criterios técnicos”. Otro cambio que la organización ha implementado ha sido reorientar su intervención –tradicionalmente de tipo sociosanitario– hacia la atención de las situaciones evidentes de pobreza (por ejemplo, con la transferencia de recursos de los programas de “transporte adaptado” a los programas de distribución de productos de primera necesidad).

La trabajadora social de Caritas de Tarragona, a diferencia de la de la Cruz Roja, no enfatiza la mayor eficiencia o la profesionalidad de su “nuevo modelo de intervención”. Su discurso pone en valor el “proceso de acompañamiento” que las relaciones con las personas deben incorporar. Las *voluntarias* hacen “que las familias se sientan escuchadas”. Los elementos relacionales se consideran tanto o más importantes que los recursos materiales que se distribuyen. En línea con esta reorientación de las dificultades de las familias empobrecidas a las necesidades emocionales y relacionales, la organización incluye de un servicio de atención psicológica para las familias.

La profesional de Caritas también manifiesta el objetivo de “situar a la persona en el centro de la relación, para fomentar su participación y que inicie procesos de cambio”. Estos aspectos los relaciona con el objetivo de dignificar a los usuarios. A partir de estas motivaciones, se



han implementado nuevos procedimientos de distribución de alimentos (por ejemplo, Los *economatos*). En último lugar, y en el contexto de una mesa redonda en la que el público era mayoritariamente de los servicios sociales básicos, la profesional de Caritas manifiesta que la organización no tiene recursos suficientes para atender la globalidad de las necesidades de las familias, y reclama que las administraciones deben asumir la responsabilidad principal en la atención de la pobreza<sup>196</sup>.

Con la ampliación de recursos, Caritas también ha incorporado la percepción del problema social del abuso de las ayudas. En contraposición con el discurso de esta trabajadora social, que trabaja con las parroquias sobre el terreno, el director de Caritas Diocesana de Tarragona expresa los nuevos principios de activación desde una óptica decididamente neoliberal: “Hay que espabilarse y no apalancarse. La solidaridad tiene que ser entre todos, también entre los que reciben” (El Diari de Tarragona, 4 de junio de 2015)<sup>197</sup>.

Por otra parte, a la par que se intensificaban los efectos de la crisis económica, tanto Caritas como la Cruz Roja han incrementado la cooperación con las empresas privadas para obtener productos básicos (por ejemplo, gafas o material escolar). Caritas, por ejemplo, inició en 2015 la campaña “Empresas con corazón”, dónde las empresas que colaboran con la entidad reciben una pegatina de reconocimiento que pueden mostrar en la entrada del establecimiento. Respecto a la Cruz Roja, este tipo de acuerdos con el sector mercantil les ha permitido complementar la tradicional distribución de “alimentos secos” (harina, azúcar, leche, arroz, etc.) con “alimentos frescos” (verduras, frutas, pescado y carne)<sup>198</sup>. Este mayor apoyo externo tiene la contrapartida de que las aportaciones de las empresas privadas son circunstanciales y no están garantizadas, de forma que la planificación se complica.

Por último, cabe destacar que desde otros espacios de ámbito religioso se han identificado acciones de caridad (distribución de alimentos), pero también de apoyo a las necesidades

---

<sup>196</sup> El capítulo 6, que explora las experiencias y perspectivas de los usuarios, no identifica estas diferencias entre la Cruz Roja y Caritas. De hecho, las personas entrevistadas los perciben como servicios tradicionales de caridad, que simplemente reparten productos y que, además, pueden tratar con desprecio a las personas que atienden.

<sup>197</sup> En esta línea más punitiva, la organización caritativa también contribuye a la construcción del problema social del abuso de las ayudas. El propio director resalta que se han modificado los sistemas informáticos para detectar personas que recibían alimentos de diferentes parroquias para luego revenderlos (El Diari de Tarragona, 4 de junio de 2015). Estas manifestaciones deben comprenderse en un contexto que identifica competición entre los pobres por los recursos escasos de bienestar. Como veremos en los capítulos de resultados de la tesis, la población potencialmente beneficiaria de las prestaciones y servicios contra la pobreza manifiesta distinciones simbólicas entre merecedores y no merecedores de las ayudas, que además tienden a basarse en marcadores étnicos.

<sup>198</sup> Su actuación pretende girar en torno al concepto de “inseguridad alimentaria infantil” y que consiste en la falta de ciertos productos para una dieta adecuada (<http://www.fao.org/hunger/es/>).

educativas y relacionales de las familias. En el barrio periférico de Bonavista, que tiene un alto índice de población Magrebí, la mezquita se ha constituido como un espacio dirigido a la socialización de madres con niños de 0 a 3 años paralelo al que ofrecían los servicios sociales municipales. En este caso, la comunicación entre esta organización religiosa y la administración es totalmente inexistente. De esta forma no sólo se produce una mayor ineficacia en la atención global a las necesidades de la población, sino que se pierde la oportunidad que de las organizaciones sobre el terreno ejerzan de intermediarias entre las necesidades de los inmigrantes y la asistencia social pública.

### 3.3.6. Coordinación de los actores de la provisión de bienestar

En un contexto de incremento de necesidades producidas por la reestructuración económica y la restricción del gasto público, cada vez se insite más en la coordinación de los agentes locales de bienestar, para así combinar los recursos de forma estratégica y realizar intervenciones mejor ajustadas a las múltiples dificultades<sup>199</sup>. Sin embargo, en la ciudad de Tarragona, las diferentes organizaciones que intervienen sobre las necesidades económicas y sociales de la población no han institucionalizado formas de coordinación entre sí. En primer lugar, los sistemas altamente burocráticos del SEPE y de la Oficina Municipal de Ocupación, parecen incompatibles con el carácter más personalizado de la asistencia social pública y privada. Además, puede ser que la manifiesta intención de SEPE y SMO de ser servicios “para toda la población” les retraiga de colaborar con entidades y servicios tradicionalmente *residuales*. Por ejemplo, ni el SEPE ni el SMO incorporan cláusulas de acceso a sus proyectos a favor de familias derivadas de los servicios sociales básicos.

En segundo lugar, Caritas y Cruz Roja no tienen mecanismos estables de comunicación y coordinación ni entre sí ni con los servicios sociales básicos. La coordinación se reduce a los intercambios de impresiones que los técnicos y/o voluntarios de las respectivas organizaciones emprenden a iniciativa personal. En la práctica, la falta de coordinación regular produce dos sistemas paralelos de distribución de alimentos en la ciudad (el de Caritas y el de los servicios sociales básicos). A iniciativa del consistorio, se han emprendido sin éxito diferentes tentativas de coordinar estos dos sistemas<sup>200</sup>. Por un lado, Cáritas no se siente

<sup>199</sup> Ver OECD (2015) y Scharle (2015).

<sup>200</sup> El doctorando ha estado presente, como técnico del Plan de Inclusión, en diferentes reuniones entre las dos organizaciones. Los desequilibrios entre las agencias se ilustran en las diferentes personas que acudimos a una de las

reconocida por los servicios sociales. Por ejemplo, Caritas puede recibir “la orden” de proporcionar alimentos a un usuario a través de una simple nota informal realizada desde servicios sociales que lleva consigo el propio usuario<sup>201</sup>. Por el otro lado, desde la dirección de los servicios sociales básicos no se encuentran un interlocutor válido de Caritas a nivel de ciudad, sino que cada barrio tiene su propia “parroquia” que funciona de forma autónoma. Asimismo, las *profesionales* de servicios sociales no consideran las *voluntarias* de Cáritas como interlocutoras preparadas para compartir con ellas información y valoraciones de la situación de las familias<sup>202</sup>.

Junto con el marco socioeconómico y del sistema de bienestar local, el marco normativo y organizativo específico de cada política municipal representa el otro gran parámetro contextual en las prácticas que desarrollan profesionales y usuarios que están en primera línea. A continuación, se tratan las posibilidades y las constricciones que ofrecen el marco jurídico, el modelo de organización, los filtros formales de selección de usuarios, o los recursos disponibles. Los siguientes apartados 3.4 y 3.5 analizan los contextos normativos y organizativos de los servicios sociales básicos y de las escuelas municipales infantiles de primer ciclo en Tarragona, respectivamente.

### 3.4. Marco normativo y organizativo de los servicios sociales básicos en Tarragona.

#### 3.4.1. Legislación de los servicios sociales básicos en Cataluña.

A diferencia de las entidades caritativas o de las asociaciones del tercer sector, los *servicios sociales básicos* constituyen unos servicios *garantizados* por la legislación actual. En la práctica, los principios y las normativas que definen el carácter y el alcance de los servicios (originadas a nivel estatal o autonómico) se combinan con las influencias locales más específicas, y constituyen el marco implementación de la asistencia social pública en la

---

reuniones que convocó el Ayuntamiento para impulsar la “Mesa de alimentos de la ciudad”, el 10 de junio de 2014. Asistieron el Regidor de Servicios Sociales, la Gerente del Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSST), la directora técnica del IMSST, los dos técnicos del Pla de Inclusión del IMSST, un representante de una de las parroquias de Caritas y una voluntaria de Caritas. En otras reuniones, ha asistido también una única trabajadora social de Caritas.

<sup>201</sup> Cabe decir que otros niveles de la administración como el autonómico sí que han considerado a Caritas como una agencia de colaboración a través de, por ejemplo, permitirles la gestión de la Renta Mínima de Inserción. De esta forma, Caritas de Tarragona gestionaba catorce expedientes de RMI en 2012 (Sánchez y Gimeno, 2011 b).

<sup>202</sup> Es ilustrativo de la distancia que separa a veces estas dos organizaciones el hecho de que algunas “parroquias” no tienen correo electrónico, un instrumento que los servicios sociales consideran básico.

ciudad. A continuación, se analiza la legislación más relevante para los servicios sociales básicos con el objetivo de identificar las constricciones y las posibilidades que ofrece a los actores que están en primera línea de intervención. Esta normativa representa uno de los parámetros que -junto con la repartición de responsabilidades entre los niveles de la administración (*gobernanza*), y la independencia de actuación dentro de la organización específica- configuran el grado y la forma de la *autonomía profesional* de las trabajadoras sociales en la gestión de la asistencia social pública. Cabe decir que esta tesis se interesa en la *autonomía profesional* para comprender las *pautas de intervención* que finalmente conforman las políticas sociales. Estas pautas derivan de un contexto institucional, así como de las disposiciones sociales que las trabajadoras sociales han interiorizado en tanto que profesionales (*gestión técnica*)<sup>203</sup>. Este apartado analiza con cierto detalle la ley general de servicios sociales, la de prestaciones económicas de la Generalitat y la de la Renta Mínima de Inserción.

### ***Las tensiones entre los derechos de ciudadanía y la autonomía profesional***

Los servicios sociales municipales están regulados por leyes que les responsabilizan de atender a la población que no tiene cubiertas las “necesidades básicas”. Estas leyes son garantistas, puesto que conforman los servicios sociales como un *derecho* que la ciudadanía puede exigir, en contraposición con el carácter graciable de las prácticas caritativas tradicionales (Fantova, 2008). Sin embargo, estas leyes también ratifican que la gestión de los servicios sociales se lleva a cabo por “profesionales” que basan sus decisiones en la “*expertise*”. La presencia en la legislación de dos principios de actuación en parte contrapuestos apunta a tensiones durante la implementación de las prestaciones básicas. En última instancia, los actores sobre el terreno tratan de conciliar, o de hacer prevalecer unos de los principios, en función del contexto y de las necesidades.

---

<sup>203</sup> Como se ha explicado en el apartado “1.5. Gestión técnica y gestión burocrática de la intervención social”, la *autonomía profesional* también puede derivar en la *discrecionalidad*, que facilita una *variedad de intervenciones* que diferencian a las profesionales entre sí y que están provocadas por factores personales. Esta segunda dimensión de la *autonomía profesional* quedaría fuera del ámbito de explicación de esta tesis.

### ***Marco jurídico (I): La ley de servicios sociales***

La Ley 12/2007, del 11 de octubre, de Servicios Sociales del Parlamento catalán regula los servicios sociales básicos y configura “el derecho al acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de carácter universal”<sup>204</sup>. Esto significa que todas las personas que residen en Cataluña tienen el derecho a que su situación sea valorada y atendida por una profesional del trabajo social. Estos servicios están gestionados por la administración local y son de carácter “polivalente, comunitario y preventivo”. Según esta ley, la cartera de servicios que decreta el gobierno autonómico establece las prestaciones (económicas, de servicios y tecnológicas) que se proclaman como un “derecho subjetivo” y que, por tanto, se “garantizan” a todos los usuarios que cumplan unas condiciones objetivas determinadas:

*“Les prestacions garantides són exigibles com a dret subjectiu d'acord amb el que estableix la Cartera de serveis socials, que ha d'incloure, almenys, la necessitat d'una valoració professional prèvia i d'una prova objectiva que n'acrediti la necessitat”.*

La cita muestra que, en realidad, el carácter garantizado de la prestación se condiciona a que la apreciación profesional justifique la necesidad. La “valoración profesional” no aparece codificada en la cartera de servicios, y forma parte del margen de autonomía que tienen las profesionales. En la práctica, el acceso a la prestación se determina doblemente: primero, por la situación de “necesidad objetiva” determinada por los requisitos formales de acceso a una prestación (*gestión burocrática*); y, segundo, a través de que la trabajadora social “valore la necesidad” de la prestación (*gestión técnica*). En definitiva, lo que la *Ley 12/2007* garantiza es que las personas que acrediten una situación objetiva de dificultad serán valoradas por un profesional sobre la idoneidad de recibir la prestación.

La cartera de servicios todavía vigente en diciembre de 2016 es la establecida por el *Decreto 142/2010*, de 11 de octubre, que incluye las dos de las principales prestaciones económicas gestionadas por los servicios sociales: las “prestaciones económicas de urgencia social” (conocidas como “ayudas de urgencia”) y la renta mínima de inserción. A continuación, se analiza la normativa de ambas prestaciones con el objetivo de contextualizar las prácticas que se analizan en el capítulo 4 y 6.

---

<sup>204</sup> Utilizo el entrecomillado para ilustrar el análisis con el vocabulario empleado por los actores (y que recojo a través de documentos, notas etnográficas o de los recuerdos que guardo de mi experiencia como técnico de la organización).

***Marco jurídico (II): La ley de prestaciones sociales de carácter económico. Las “ayudas de urgencia”***

La cartera, en línea con la Ley 13/2006 de prestaciones sociales de carácter económico, destina las conocidas como “ayudas de urgencia” a “situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia”. Estas prestaciones no son un derecho subjetivo, puesto que están supeditadas a los presupuestos disponibles. En cambio, esta ley ofrece “garantías procedimentales”, porque establece la ayuda de urgencia como un derecho de concurrencia. La prestación debe regirse por una convocatoria pública que explicita lo siguiente: cuál es la prestación y qué condiciones de acceso tiene, el estado de necesidad requerida y la manera de justificarlo, y los criterios de valoración y prelación de la situación de necesidad. Sin embargo, la introducción del criterio de valoración y prelación en un ámbito profesional como son los servicios sociales básicos incrementa, de facto, las valoraciones subjetivas de los profesionales, en detrimento de las garantías procedimentales. Igualmente, y como veremos un poco más adelante en el análisis del reglamento de las ayudas de urgencia en Tarragona, el carácter residual de estas prestaciones también dificulta la implementación de otras garantías procedimentales, como son la comunicación y la transparencia.

***Marco jurídico (III). La renta mínima de inserción***

La Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, establece una prestación mensual a los ciudadanos que acrediten la residencia continuada en Cataluña, la falta de ingresos del hogar familiar, y ser mayor de 25 años o tener personas dependientes a cargo. Además de estos criterios objetivos, la normativa introduce otros aspectos que apelan al criterio de la trabajadora social. Por ejemplo, una persona que no cumpla el requisito económico establecido de acceso puede recibir la prestación si acredita que se encuentra en una situación de “pobreza severa”<sup>205</sup>. Este nivel (extremo) de precariedad no está codificado y, por tanto, abre la puerta a las diferentes interpretaciones que pueden tener los profesionales sobre qué constituye una situación de “pobreza severa”<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Además de que no haya tenido ningún ingreso durante el mes anterior.

<sup>206</sup> Otro elemento de arbitrariedad se introduce cuando la Ley menciona que los “ingresos irregulares” deben tenerse en cuenta en la valoración de los ingresos familiares que permiten acceder a la prestación (no haber obtenido durante los últimos 12 meses anteriores a la fecha de la solicitud unos ingresos superiores a la prestación económica de la RMI que correspondería al mismo periodo). En este caso, no especifica qué ingresos tolera la institución (¿los de la economía sumergida?), ni tampoco cómo se acreditan. Por otra parte, respecto a las personas separadas o divorciadas con menores a su cargo, la normativa requiere haber interpuesto una reclamación judicial para percibir la pensión alimentaria. No obstante, quedan eximidas de este requisito las personas que no interponen la denuncia por causas que “no les son imputables”. De esta manera, situaciones comunes de la práctica como, por ejemplo, el temor que una usuaria puede tener a las represalias de la de expareja por la denuncia, quedan a criterio profesional (¿o a la disponibilidad de recursos?).

Durante el contexto de restricciones presupuestarias y de incremento continuado de beneficiarios, el gobierno autonómico había restringido el acceso a la prestación a través del *Decreto de 384/2011 de despliegue de la RMI*. Esto había tenido un efecto directo en la “nueva pobreza”: dejaron de poder acceder a la prestación las personas que “sólo presenten una problemática laboral derivada de la falta o de la pérdida del trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción añadidas y, por tanto, no requieren ningún tipo de intervención social continuada”<sup>207</sup>. La intención de la administración autonómica había sido la de destinar la prestación de la RMI únicamente a aquellas personas de las que un profesional ha definido que tienen “dificultades sociales” y que requerían una “intervención social continuada”. Sin embargo, la separación que realizaba la ley entre “casos laborales” (los que pretende excluir) y “casos sociales” difícilmente se acomodaba a la práctica. La situación extrema de falta de ingresos que establecía la propia ley para poder acceder a la prestación conformaba, *de facto*, situaciones multiproblemáticas que hacía tiempo habían dejado de ser únicamente un “problema laboral”<sup>208</sup>. Buena parte de estas condiciones continuaba cuando se realizó el trabajo de campo de los capítulos 4 y, sobre todo, 5 y 6 de esta tesis.

Otra limitación al carácter garantista de la prestación ya fue establecida por la propia ley original de 1997, que abría la posibilidad de que las restricciones presupuestarias impidieran aprobar todos los expedientes<sup>209</sup>. Este aspecto se activó en 2011. A pesar de ser un momento de incremento dramático de la pobreza, y de que ya se había realizado una reducción de expedientes considerable, la administración regional decidió aprobar solicitudes sólo en la medida que otros expedientes se fueran suspendiendo o extinguiendo.

La reforma de la RMI de 2011 ilustra la instrumentalización política del *criterio técnico* para recortar garantías (y desatender necesidades). La *Ley 10/1997* prevé que, a falta de recursos para atender todas las solicitudes, la Comisión Interdepartamental de la RMI eleve una propuesta al Gobierno con los “criterios objetivos y no discrecionales de prelación de expedientes”. El Decreto 384/2011 establecía que los criterios de prelación fueran no tener ninguna otra forma de ingreso y el riesgo de exclusión residencial. En realidad, todas las

---

<sup>207</sup> En la práctica, esta medida de la administración autonómica pretende excluir de la prestación a la población que ha sido expulsada del mercado laboral y que ha agotado (o no ha solicitado) las prestaciones y subsidios de la seguridad social (administración central).

<sup>208</sup> De forma inesperada y abrupta, se extinguieron un 33% de expedientes de RMI en Tarragona (un 25% en Cataluña).

<sup>209</sup> Sin embargo, la Cartera de Servicios vigente establece la RMI como una prestación garantizada: *Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Prestacions de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública*. [http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/serveis\\_socials/la\\_cartera\\_de\\_serveis\\_socials/acces-a-laplicatiu/](http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/serveis_socials/la_cartera_de_serveis_socials/acces-a-laplicatiu/)

personas que cumplieran los requisitos básicos de acceso a la RMI ya padecían estas dificultades. En este caso, se volvía a responsabilizar a la trabajadora social de elegir a las (pocas) familias que recibirían la prestación<sup>210</sup>.

En definitiva, la normativa pretende reducir el gasto de recursos a través de incrementar una discrecionalidad que no implica una mayor *autonomía profesional*, sino que resulta ser un mecanismo para implementar y legitimar la *residualización* de la Renta Mínima de Inserción<sup>211</sup>. La figura 2 muestra las condiciones institucionales que favorecen la restricción de recursos, y que implican orientaciones relacionadas tanto con la *gestión técnica* como con la *gestión burocrática* de los servicios sociales. Como hemos visto, la aplicación de criterios únicamente administrativos (objetivos) en la asistencia social pública no es prácticamente posible, porque la situación extendida de empobrecimiento extremo desbordaría *de facto* la capacidad económica de la institución. De ahí que las trabajadoras sociales deban incrementar de manera informal los requisitos de acceso, o bien endurecer las contraprestaciones (*gestión técnica*). Sin embargo, la *gestión burocrática* también puede orientarse a la restricción de recursos, tal como vimos anteriormente con el reciente incremento de la exigencia tanto en los criterios objetivos de la RMI (servicios sociales básicos), como en los del subsidio de la seguridad social (Servicio Público de Empleo Estatal). A pesar de la voluntad de la mayoría de las trabajadoras sociales, las prácticas cotidianas de la asistencia social pública entretienen aspectos de *gestión burocrática* y *técnica* para restringir el gasto público en prestaciones. El capítulo 4 muestra cómo se concretan estas orientaciones por boca de las propias trabajadoras sociales.

---

<sup>210</sup> Además, en la práctica, las trabajadoras sociales se mueven por el principio realista de priorizar aquellas acciones que tienen un impacto en la situación de la persona y, por tanto, decidieron tramitar sólo aquellos casos que van tenían posibilidades de ser aprobados. Esto supuso dejar de (indirectamente) presionar a la administración autonómica con las demandas legítimas de la población. Por otro lado, Estos nuevos criterios introducen elementos de discrecionalidad entre los profesionales respecto al nivel de indagación y de tolerancia con los ingresos provenientes de la familia y de la economía informal. También resulta tremendamente ambiguo concepto de “riesgo de pérdida de techo”, dados los contextos de extrema precariedad que sufren prácticamente la totalidad de los hogares solicitantes de la RMI. Por ejemplo, ¿se considera “riesgo de pérdida de techo” si la familia se puede instalar en una habitación del piso de un familiar?

<sup>211</sup> Esta discrecionalidad puede llevar al ejemplo extremo, pero real en Tarragona, de que haya trabajadoras sociales que no tramiten “ayudas de urgencia” porque consideran que no son un instrumento adecuado para el trabajo social.



Figura 2. Restricción de prestaciones en los servicios sociales básicos



Fuente: Elaboración propia.

La mayor condicionalidad que se alude más arriba se expresa que la Ley otorga a la profesional la misión de valorar “compromiso de los usuarios en mejorar su situación”. La RMI incluye la obligación de los usuarios de participar en las actividades del “Plan Individual de inserción y reinserción sociales y laborales”, que pueden incluir medidas de apoyo a la integración social, de formación de adultos y de inserción laboral. En la práctica, la *Ley 10/1997* inclina nuevamente la balanza de poder a favor de el criterio profesional en detrimento de las garantías de la ciudadanía: “El proyecto de PIR debe ser elaborado con criterios técnicos y profesionales. Las personas destinatarias han de participar en la confección del proyecto, siempre que sea posible”. Asimismo, la profesional supervisa y puede reorientar el uso que realiza el usuario de la prestación: “Los destinatarios están obligados a aplicar las prestaciones a las finalidades correspondientes”. De nuevo, la legislación va a permitir que la institución instrumentalice el carácter controvertido (¡y político!) que necesariamente tiene definir términos como la “motivación” o el “uso apropiado de la prestación” para evitar asumir las responsabilidades que la ley le atribuye.

En definitiva las valoraciones profesionales dependen, en principio, de los conocimientos y las aptitudes de las trabajadoras sociales, que deben aplicar en función de necesidades sociales reconocidas. Sin embargo, esta tesis muestra cómo un contexto de escasez de recursos puede influenciar y desfigurar una *gestión técnica* que finalmente debe realizar definiciones más restrictivas de las “necesidades”. Estas condiciones de implementación debilitan la *lógica universalista* con que los legisladores pretendían definir (en parte) la asistencia social pública. Además, como veremos en el capítulo 4, la escasez de recursos favorece que una *lógica familista* que puede generar desigualdades y desprotecciones oriente en buena medida la

gestión de las prestaciones. A continuación, se analizan las condiciones organizacionales con el objetivo de clarificar otros aspectos que determinan la asistencia social pública en la ciudad.

### **3.4.2. Organización de los servicios sociales básicos en Tarragona**

Recordamos que la legislación autonómica de los servicios sociales básicos establece que las administraciones locales son las responsables de la gestión. Este apartado se centra en las características específicas que toman los servicios sociales básicos en la ciudad de Tarragona. Se analiza lo siguiente: la evolución y nivel relativo de recursos, la estructura de personal y de funciones, y la población beneficiaria.

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

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

- Incremento de un 35% el número de personas atendidas entre 2011 y 2013 (9958 en el 2013).
- Incremento de “ayudas de urgencia” distribuidas: de 233 en 2011, a 2188 en 2014.
- Las becas de comedor como recurso propio del consistorio (que complementa las becas de comedor del Consejo Comarcal del tarragonés) se instaura durante los años de crisis económica. En 2014, la cifra de niños beneficiarios de esta ayuda rondaba los 500.
- Incremento del 67% en el número de mujeres atendidas por violencia de género entre 2010 y 2013 (706 en 2013).

No obstante, este aumento de la cobertura institucional se quedó corto en relación con la extensión y diversificación de las situaciones de pobreza durante la crisis económica. Además, los servicios sociales básicos de Tarragona disponían de menos recursos en términos

relativos que la media de los otros municipios catalanes (*Cercles de Comparació*, 2014)<sup>212</sup>. Esta desventaja se producía a pesar de que la ciudad, en términos comparativos, presentaba más dificultades sociales y recibía menos prestaciones de las administraciones central y autonómica<sup>213</sup>.

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

- La inversión per cápita de los servicios sociales básicos de Tarragona es relativamente baja, pues el gasto corriente por habitante en la ciudad es de 38 euros anuales, mientras que la media de los otros municipios es de 46.6 (un 23% superior)
- La cobertura de trabajadoras sociales y educadoras sociales es relativamente baja: el número de habitantes por educador social y por trabajador social a tiempo completo es de 10.599 y 5.806, respectivamente, mientras que para los otros municipios catalanes es de 7848 y 4913, respectivamente.

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

- 75 personas usuarias por cada 1000 habitantes son atendidas en los Servicios Básicos de Atención Social (152 en el resto de los municipios).
- 5.6 personas por cada mil habitantes son beneficiarias de la renta mínima de inserción (11.6 en el resto de los municipios).

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

---

<sup>212</sup> El *Cercles de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials* es un proyecto impulsado por la Diputación de Barcelona que pretende comparar la actuación de los municipios en este ámbito. El análisis comparativo de los indicadores cuantitativos permite posterior el intercambio de prácticas y del análisis conjunto. En estos momentos participan 55 municipios de más de 10000 habitantes (fundamentalmente de la provincia de Barcelona, pero no solo) que, con la supervisión y el apoyo de la Diputación de Barcelona, recogen una serie de indicadores cuantitativos de los Servicios sociales municipales. Tarragona se incorporó en el año 2014 (datos 2013) y fue el propio docotrando quien, en calidad de técnico de servicios sociales, elaboró los datos para Tarragona. La Diputación de Barcelona no publica los datos específicos de los entes locales, sino la media de todos los entes participantes.

<http://www.diba.cat/web/benestar/cercles-de-comparacio-intermunicipals-de-serveis-socials>

<sup>213</sup> Ver apartados 3.1 y 3.2.

- Falta de prioridad política a nivel local. El peso de los servicios sociales en el presupuesto municipal de gasto corriente del Ayuntamiento es del 3.8%, mientras que la media del resto de municipios es del 6.0%.
- Financiación insuficiente. El Ayuntamiento debe financiar con sus propios recursos el 58% del presupuesto de los servicios sociales (esta cifra se reduce al 50.4% para la media de los otros municipios)<sup>214</sup>.

Asimismo, en comparación con las otras ciudades de la región, los servicios sociales de la ciudad no priorizan suficientemente la atención de las dificultades socioeconómicas de las familias con hijos menores. Un indicador de esto es que los servicios sociales municipales de la ciudad otorgan un peso superior a los servicios de atención domiciliaria que el resto de los municipios catalanes (41.9% y 34.7% del total del presupuesto, respectivamente)<sup>215</sup>. Esto supone una relativa falta de adaptación de los servicios sociales de la ciudad a las nuevas necesidades sociales que han emergido durante las últimas décadas, y que se han agudizado con la crisis (Ranci; 2010; Sarasa, 2014).

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

### ***Servicios sociales locales II: organización y funciones***

¿Cómo se distribuyen y se construyen las diversas funciones de los servicios sociales que atienden población? ¿Cómo se estructuran y qué legitimidades tienen las jerarquías? ¿Qué diferencias de gestión emergen entre los territorios de esta ciudad fuertemente segmentada? Este apartado trata de dar respuesta a estas preguntas a partir de los documentos oficiales y del *conocimiento privilegiado* adquirido por el doctorando en calidad de miembro de la organización entre octubre de 2009 y diciembre de 2014.

El Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSST, en adelante) se estructura de forma territorial y funcional. Por un lado, gestiona los cinco centros (“centros de servicios sociales”)

---

<sup>214</sup> El resto de los ayuntamientos, por un lado, reciben una proporción superior del presupuesto (47%) de otras administraciones (sobre todo, de la Generalitat) y, por otro, han adaptado sus estructuras para introducir las tasas y los precios públicos como forma de autofinanciamiento (2.6%).

<sup>215</sup> A su vez, el servicio de atención domiciliaria se utiliza casi exclusivamente para atender las necesidades derivadas de la dependencia física. En otras ciudades este servicio está también orientado a la intervención socioeducativa en el hogar.

que están distribuidos por el territorio y que son las vías de acceso a los servicios sociales básicos (*Ponent, Part Baixa, Part Alta, Sant Salvador, y Sant Pere i Sant Pau*). Por el otro, se dividen en unidades funcionales (“equipos”) que son transversales a nivel de ciudad, y que están presentes en cada uno de los centros de servicios sociales territoriales.

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

La precariedad económica es una característica común a la mayoría de usuarios de los servicios sociales básicos<sup>216</sup>. Por tanto, la acción de los servicios sociales básicos implica siempre la gestión de una situación condicionada y deformada por la pobreza. Al mismo tiempo, la institución se organiza en unidades funcionales que fragmentan al conjunto de usuarios en diversas categorías sociales. En efecto, los “equipos” específicos de servicios sociales donde se ubican las trabajadoras sociales<sup>217</sup> condicionan los aspectos psicosociales, familiares y económicos que se consideran relevantes con cada usuario. A través de las diferentes *categorías administrativas* disponibles (Dubois, 2015), la intervención de los servicios sociales se puede enmarcar, por ejemplo: como una acción puntual de asesoramiento o de asistencia a una “familia<sup>218</sup> normalizada” (“equipo de acogida”); en un “proyecto de intervención” para “capacitar” a una “familia multiproblemática” (“equipo de inclusión”); en un “plan de socioeducativo” con una familia donde los niños están “en riesgo” porque los progenitores muestran conductas “negligentes” (“equipo socioeducativo”); o en acciones de

---

<sup>216</sup> A excepción de los usuarios que solicitan las prestaciones universales de la Ley de Dependencia, que corresponden a una política que, en principio, tiene un carácter universal. Las cifras que se ofrecen a lo largo de la tesis para servicios sociales básicos no incluyen estos usuarios ni a los profesionales del “equipo” que gestiona estas prestaciones.

<sup>217</sup> Las profesionales en primera línea de acción pueden tener la titulación universitaria de “trabajadora social” o de “educadora social”. En el universo simbólico de los servicios sociales básicos, esta distinción refleja fronteras de identidad profesional, que aluden a diferentes prioridades en la intervención: el espacio de despacho y de atención a las necesidades más básicas, en el caso de la “trabajadora social”; y el espacio de la calle y las escuelas, con objetivos socioeducativos, en el caso de la “educadora social”. Esta distinción también revierte en la formación de las unidades funcionales. En el “equipo” socioeducativo predominan las “educadoras sociales”, mientras que en el resto de “equipos” las “trabajadoras sociales” son mayoría. Esta tesis considera que ambos tipos de actores tratan de realizar una *gestión técnica* de los servicios y reciben de forma directa la influencia institucional del *profesionalismo*. Por tanto, el estudio opta por cumplir el principio científico de la *parsimonia* (Hempel, 1966), y omite los matices de las categorías profesionales respectivas. Además, la tesis está de acuerdo con Otto y Lorenz (1988) respecto a que el concepto de “trabajo social”, en el contexto europeo, no debe restringirse a unas prácticas concretas definidas por una formación académica específica. En cambio, debe cubrir el amplio abanico de servicios sociales en sus dimensiones pedagógicas, sociales y organizacionales. Por estas dos razones la tesis utiliza el término genérico de trabajadoras sociales para referirse a las profesionales de los servicios sociales básicos.

<sup>218</sup> Las trabajadoras sociales se refieren a los beneficiarios como “usuarios” (cuando tienden a enfatizar la persona que atienden específicamente), como “familia” (cuando se refieren sobre todo a la unidad familiar de residencia como objeto de intervención) y como “caso” (cuando tienden a enfatizar los trámites administrativos o sitúan su discurso en un nivel más abstracto). En la práctica, la propia estructura burocrática tiende a conformar los casos como “familias”. El usuario tiene asociada una “ficha individual” pero forma parte de un expediente que corresponde a la “unidad familiar” determinada por el núcleo familiar de residencia. En principio, cada expediente se asigna a un trabajador específico, que atiende a todos los miembros de la unidad familiar.

apoyo para la “autonomía” de una mujer y unos hijos que son (o están en riesgo de ser) “víctimas de violencia de género” (“equipo de violencia de género”).

Las unidades funcionales de los servicios sociales básicos son:

- *Acogida*: se denomina “puerta de acceso” a los servicios sociales. Atiende a los usuarios que inician una demanda a servicios sociales a través de información, orientación o tramitación de algún recurso (ayudas de urgencia, de Cruz Roja o incluso RMI). Atiende cualquier tipo de necesidad, pero está orientado a actuaciones puntuales. En el caso de que se requieran actuaciones más complejas (que incluyen más de dos o tres entrevistas), el usuario es derivado a otro equipo<sup>219</sup>.
- *Inclusión*: interviene en las situaciones donde la falta de recursos económicos se combina con lo que se considera una falta limitante de formación y de habilidades básicas. Tramita diferentes ayudas económicas y materiales, elabora los “planes de inserción” con las familias y hace su seguimiento.
- *Socioeducativo*: está dirigido a familias con niños y adolescentes donde se ha detectado dificultades importantes relacionadas con la educación y la atención de los menores. Se trata de infancia que se considera que está “en riesgo” moderado. En ocasiones implican realizar “contratos educativos”, que pueden ofrecer recursos a los progenitores a la vez que monitorizan su comportamiento. Esto supone la amenaza (velada o no) de “retirada” de la custodia. Si, posteriormente, se considera que la situación de los niños empeora, “el caso” se deriva al Equipo de Atención a la Infancia y adolescencia, que pertenece a los “servicios sociales especializados”.
- *Violencia de género*: interviene con mujeres en riesgo o que han sido víctimas de violencia de género, así como con sus hijos. La actuación de servicios sociales se puede producir a iniciativa propia de los servicios sociales, aunque no haya habido denuncia de agresión.
- *Tercera edad y dependencia*: atiende población con dificultades para la “autonomía funcional”. Puede haber población empobrecida que requiere medidas suplementarias

---

<sup>219</sup> Cabe decir que, en la práctica, el equipo de acogida mantiene a los usuarios con más dificultades para no saturar los otros equipos. Esto acerca sus prácticas a las de los demás equipos.

a las prestaciones de la Ley de Dependencia, la población usuaria tiende a repartirse de forma más equilibrada entre los diferentes estratos socioeconómicos<sup>220</sup>.

La tabla 14 muestra la distribución en números absolutos de trabajadoras sociales por unidades funcionales (teniendo en cuenta los territorios)<sup>221</sup>. De esta manera, se ilustra el peso que pueden tener las diferentes funciones que tiene encomendadas los servicios sociales. Destaca la importancia que asume el “equipo socioeducativo”, que tiende a centrarse en las necesidades socioeducativas de los niños, y en cómo los progenitores desarrollan sus funciones parentales.

Tabla 14. Trabajadoras sociales en unidades funcionales, por centros de servicios sociales de Tarragona. 2013

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

Fuente: Sánchez y Gimeno (2014)

### *Los cargos internos*

Los servicios sociales básicos en Tarragona se caracterizan por una *path-dependency* de *autonomía profesional* y de poca estructura jerárquica. En efecto, durante los años 90 el IMSST había sido una organización pequeña que constaba de una coordinadora y de las trabajadoras sociales. La coordinadora era un cargo rotativo entre las profesionales y tenía un rol más representativo que de dirección. De esta forma, las trabajadoras sociales tendían a no ser ni dirigidas ni cuestionadas desde un punto técnico por una superior jerárquica. La dirección técnica y las coordinadoras actuales forman parte de las personas que forjaron el

<sup>220</sup> Esta tesis no analiza directamente las prácticas de esta unidad funcional. No obstante, y como ya se ha señalado en la nota a pie de página 124, las trabajadoras sociales ubicadas en las zonas empobrecidas reconocen la existencia frecuente de situaciones de empobrecimiento de los hogares con personas dependientes.

<sup>221</sup> En realidad, el número de trabajadoras sociales en el IMSST (incluyendo el “equipo de Dependencias”) era de 36, pero una parte de ellas tenía contratos a tiempo parcial. El cuadro en realidad recoge lo que correspondería a jornadas a tiempo completo en cada centro y por cada equipo. Por ejemplo, tres profesionales que realizasen dos tercios de la jornada contarían como dos profesionales ( $2/3 + 2/3 + 2/3$  igual a 2).

pasado de la organización y, efectivamente, mantienen la tendencia a proteger activamente la autonomía profesional. De hecho, en ocasiones han protegido la decisión técnica de la trabajadora social profesional ante una demanda contraria desde la esfera política<sup>222</sup>.

Sin embargo, a medida que la organización ha crecido en número de profesionales y su estructura se ha complejizado, esta libertad que las coordinadoras otorgaban a las decisiones de las trabajadoras se ha interpretado como la causante de una mayor desorganización. La franja intermedia de la organización ha recibido críticas tanto de las trabajadoras sociales en primera línea como de la nueva gerente y del nuevo regidor responsable políticamente de esta área. La legitimidad de las coordinadoras se ha debilitado, reduciendo todavía más su influencia en las trabajadoras sociales.

A continuación, se especifican las principales posiciones de la organización que no incluyen a las trabajadoras sociales en primera línea: gerencia, dirección técnica, coordinadoras (“referentes”) y plan local de inclusión<sup>223</sup>.

- *Gerencia:* Hasta 2014 había sido una posición de carácter político, con poca incidencia directa en el trabajo técnico. En 2014 se incorporó una nueva gerente de consenso entre todos los grupos políticos municipales. Tiene un carácter de gestión más que político. Pretende introducir principios de eficiencia en la gestión, así como mejorar la comunicación entre las capas directivas y las trabajadoras sociales. Entre sus medidas previstas está renovar el equipo de coordinación, introducir directores de zona o de centro, y reestructurar las unidades funcionales<sup>224</sup>.
- *Directora técnica:* Es la responsable de los aspectos más relacionados con la práctica profesional. Hasta el 2013, este puesto había sido ocupado por personas que combinaban el bagaje profesional en los servicios sociales con una afinidad explícita al partido de gobierno. Por el contrario, la directora técnica actual es una trabajadora

---

<sup>222</sup> No obstante, cabe decir que, en los últimos años, las de prácticas de clientelismo político han cesado prácticamente. Como veremos un poco más adelante, esto se ha facilitado a medida que los cargos directivos de los servicios sociales han dejado de estar vinculados directamente al partido gobernante.

<sup>223</sup> También se omiten todos los cargos de tipo administrativo, de limpieza, informático, de mantenimiento, etc.

<sup>224</sup> Se ha contratado a una experta externa para diseñar e implementar una nueva estructura.



social veterana del IMSST que media entre los ámbitos políticos y técnicos desde un compromiso con la autonomía profesional del trabajo social<sup>225</sup>.

- *Coordinadoras* de las unidades funcionales o “*Referentes*”: Se trata de profesionales que ocupan esa posición en buena parte gracias a su larga trayectoria en la organización. Tienen una función de orientación a las profesionales en primera línea y de mediación entre las trabajadoras sociales y la directora técnica<sup>226</sup>.

La coordinación entre las diferentes figuras se realiza en buena parte durante las reuniones semanales compuestas por las referentes, las dos técnicas del *Pla Local de Inclusión*<sup>227</sup>, la directora técnica y la Gerente.

Por otro lado, la falta de personas con la responsabilidad directa de coordinar los centros deja mayor influencia en las profesionales para organizar el funcionamiento cotidiano de su propio centro. Sin embargo, los centros no establecen mecanismos formales de coordinación interna, tales como reuniones periódicas de las trabajadoras sociales para compartir información o resolver dificultades cotidianas<sup>228</sup>.

### *Diferencias entre centros de servicios sociales*

---

<sup>225</sup> La directora técnica y la gerente mantienen contactos y reuniones regulares con el actual regidor del Área de Atención a las Personas, que marca prioridades y decide los proyectos más importantes que se emprenden (ejemplo: la Mesa de lucha contra la pobreza energética, la Campaña de verano contra la malnutrición infantil, etc.). Asimismo, la directora técnica también establece relaciones y acuerdos con entidades, asociaciones y empresas. Por otra parte, mantiene contacto regular con las “referentes” para la implementación de nuevas medidas y la resolución de las dificultades cotidianas.

<sup>226</sup> Las “referentes” pertenecen a una generación más antigua que la mayoría de trabajadoras sociales actuales, se han socializado profesionalmente en contextos de trabajo poco estructurados y tienen escasa formación en coordinación de equipos. La nueva gerencia las ha señalado como responsables de los problemas de coordinación entre unidades funcionales y de los conflictos entre trabajadoras que han generado. Desde inicios de 2014 se ha anunciado su reemplazo, pero a finales de 2016 todavía se mantenían en funciones.

<sup>227</sup> El doctorando ha sido uno de estos técnicos desde 2009 hasta finales de 2014. La *Oficina técnica del Plan Local de Inclusión y Cohesión Social*. Se creó en 2009 a iniciativa y financiación de la Generalitat. Hasta el año 2015 estuvo formada por el propio doctorando y por una trabajadora social. Entre otras acciones han desarrollado el *Observatori Social*, que incluye un amplio y diverso sistema de indicadores cuantitativos (hasta el momento inexistentes) desagregados por centros de servicios sociales/barrios, (tasas de paro registrado, porcentajes de personas nacidas en África, número de ayudas de urgencia por habitantes, etc.) y por unidades funcionales y por trabajadoras sociales (media de ayudas Rentas mínimas de Inserción tramitadas, número de usuarios, etc.). Estos datos pasaron bastante desapercibidos en todos los niveles de la organización hasta la llegada de la nueva gerente en 2013. A partir de entonces, estos datos han servido, por ejemplo, para informar al Departament de Benestar de una situación de relativa desventaja de la ciudad en las políticas de la administración autonómica (ejemplo: RMI); o para que gerencia y dirección técnica realizaran tímidos ajustes en las cargas de trabajo de los profesionales. Por otro lado, la incorporación de criterios cuantitativos para conocer el trabajo de las trabajadoras sociales ha sido deslegitimada por una parte reducida de las trabajadoras sociales que llevan más tiempo en la organización.

<sup>228</sup> El caso contrario lo representa, por ejemplo, Barcelona donde existe una directora de centro y todos los miembros del centro se reúnen cada quince días.

La tabla 15 muestra que las trabajadoras sociales de los centros ubicados en las zonas con más desventajas (*Ponent* y *Sant Salvador*) atienden a más usuarios, tramitan más RMI, ayudas de urgencia y becas de comedor, y hacen más derivaciones a la Cruz Roja. Estas diferencias apuntan a una práctica profesional en las zonas más pobres que es más frenética y que utiliza más las prestaciones<sup>229</sup>.

Tabla 15. Cobertura de trabajadoras sociales y de recursos, y número de tramitaciones por profesional, según el centro de servicios sociales en Tarragona. 2013

	<i>Ponent</i>	<i>S.Salvador</i>	<i>Part Baixa</i>	<i>Part Alta</i>	<i>SP i SP</i>
Habitantes por profesional	4145	2650	5199	8691	5867
Número de expedientes activos por cada 100 hogares	186	206	99	99	104
Número de RMI vigentes por cada 1000 personas menores de 65 años.	3.5	3.7	1.6	1.2	0.6
Número de ayudas de urgencia por cada 1000 habitantes. Número de ayudas de urgencia por cada 1000 habitantes	13.1	10.9	3	1.6	1.2
Número de ayudas de la Cruz Roja por cada 1000 habitantes.	29.6	34.4	9.8	2.9	4.2
Número de beneficiarios de las becas de comedor por cada mil personas menores de 18 años.	68.1	36.2	24.5	8.2	8.8
Media de ayudas de alimentación de la Cruz Roja por profesional (sin contar las del equipo de tercera edad y dependencias)	113	91	51	26	19
Media de ayudas de urgencia social por profesional	42	23	12	9	4
Media RMI per profesional del equipo de inclusión	59	46	56	63	18
Media de ayudas de beca comedor por profesional del equipo socioeducativo	91	29	25	17	18

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez y Gimeno (2014).

### *Coordinación interna*

Las intervenciones difieren según el centro de servicios sociales, principalmente por el perfil de la población que atienden. El mayor empobrecimiento de un territorio aboca a incrementar las atenciones de usuarios y las tramitaciones de recursos. Sin embargo, se producen otros factores que pueden acentuar las diferencias de actuación entre diferentes territorios. Uno sería la poca autoridad de las referentes y la falta de coordinación horizontal entre trabajadoras sociales de la misma unidad funcional (acogida, inclusión, etc.) para establecer formas comunes de intervenir. Otros factores que acentúan esta diversidad *entre los centros* es

<sup>229</sup> En el caso de las Rentas Mínimas de Inserción, la media por de tramitaciones por trabajadora social es similar en todos los centros.

que son diferentes en tamaño (pueden tener entre cuatro y quince profesionales) y en las características personales de las trabajadoras sociales (pertenecen a diversas generaciones).

Por otra parte, también se pueden producir rigideces y desajustes en las intervenciones sociales *dentro de un mismo centro*. A las diferentes características de cada unidad funcional que actúa en un mismo centro se suman las idiosincrasias y las relaciones de cada trabajadora social en particular. Esto favorece que se establezcan itinerarios paralelos distintos de intervención dentro de un mismo centro. Por el contrario, un potencial factor de homogeneización de las prácticas en el interior de un centro es que las trabajadoras sociales recién llegadas tienden a impregnarse de la práctica de las colegas cercanas (ubicadas en el mismo centro) y/o con una posición similar (de la misma unidad funcional)<sup>230</sup>. Esta *formación informal* puede compensar la falta de itinerarios o protocolos de acogida a nivel de la organización para las nuevas trabajadoras.

#### *Reglamento de las ayudas de urgencia*

Mientras que la normativa escrita para implementar la RMI proviene de la Generalitat de Cataluña, la “ayudas de urgencia” se basa sobre todo en un reglamento propio del IMSST (IMSST, 2013). Las trabajadoras sociales definen este reglamento como un “documento interno”, es decir, que no tiene la intención de hacerse público. Esto contraviene la *Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico*, que requiere que estas prestaciones se desarrollen a través de convocatorias públicas<sup>231</sup>.

A diferencia de la RMI, el acceso a las ayudas de urgencia no requiere un “plan de trabajo” (*gestión técnica*) y el límite de ingresos para acceder es más alto<sup>232</sup>. Además, el reglamento declara la situación de excepcionalidad provocada por la crisis, que justificaría que las

---

<sup>230</sup> Este mecanismo puede ser acentuado por la presión que realizan los propios usuarios para unificar los criterios de cada centro. Los usuarios de un mismo centro comparten también un mismo barrio y, por tanto, pueden compartir fácilmente información sobre cómo han sido tratados. La percepción de trato desigual favorecería las quejas.

<sup>231</sup> Puede ser que esta irregularidad sea la razón por la que el reglamento no ha sido aprobado oficialmente por el Consejo Rector del IMSST. A pesar de su carácter extraoficial, este reglamento reconocido por las profesionales y la dirección como el documento de referencia para implementar la prestación.

<sup>232</sup> Es el indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña: 664 mensuales para 2 personas (2014).

trabajadoras sociales aceptasen una *gestión burocrática* y no *técnica* de la prestación: “*Mai ens havíem trobat amb el nombre tant important de famílies sense cap ingrés*”<sup>233</sup>.

Sin embargo, los principios profesionalistas se salvaguardan, en parte, porque la práctica de las trabajadoras sociales explota en su beneficio diversas ambigüedades del documento<sup>234</sup>. Las prestaciones de la RMI y de urgencia son diferentes en cuanto al tipo de gestión que priorizan (*técnica* y *burocrática*, respectivamente), pero también respecto al tipo de usuario al que se destinan (“pobreza con múltiples necesidades” y “nueva pobreza”, respectivamente). En este sentido, el carácter más garantista de la “ayuda de urgencia” es seguramente más viable porque los profesionales no perciben en la “nueva pobreza” los rasgos de un colectivo que, bajo su punto de vista, correría el riesgo de acabar “dependiendo” del sistema de servicios sociales.

### *Orientación ideológica*

Las funciones manifiestas de la organización se expresan a través de en su web institucional<sup>235</sup>. se hacen eco de los planteamientos que establece *la LLEI 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials*. Sin embargo, una lectura atenta de ambos redactados permite

---

<sup>233</sup> Desde la óptica de las trabajadoras sociales, reducir la función de las trabajadoras sociales a la de “meras tramitadoras” se contrapone al objetivo profesional de que las prestaciones sean “instrumentos para capacitar” a los usuarios. Una distribución masiva de la ayuda sin la mediación profesional incrementa el riesgo de generar “asistencialismo”, es decir, convertir a los usuarios en “dependientes” de servicios sociales. Justificar una burocratización de la acción social por causas externas (“la crisis”) permite salvaguardar la identidad profesional en los servicios sociales. De esta forma, la organización puede cumplir su función de paliar la pobreza más extrema (incremento masivo de las prestaciones).

<sup>234</sup> Primero, ni la organización (a través de campañas informativas) ni las trabajadoras sociales durante la atención individual a las usuarias publicitan las prestaciones de urgencia. De esta forma, evitan el “efecto llamada” (Se trata del supuesto de que la oferta de servicios, en cierta manera, genera una necesidad que previamente estaba cubierta de un modo u otro. Esta argumentación quizás resulta útil para contener el gasto social en los estados de bienestar residuales. Ver el ejemplo del gobierno conservador de Cameron para justificar el incremento masivo de *food banks* (BBC Radio, 25th July 2016). Segundo, el reglamento establece criterios aparentemente objetivos que pueden ser instrumentalizados por las trabajadoras sociales para condicionar la prestación al comportamiento de los usuarios. En efecto, las prestaciones sólo se pueden tramitar cuando “se valore técnicamente” que futuros gastos por el mismo concepto (ejemplo, pagar un mes de alquiler) podrán ser asumidos por el hogar. Cabe decir que estas estrategias institucionales, que como consecuencia limitan los aspectos garantistas de la prestación, no sólo responden a aspectos simbólicos o de relaciones de poder entre los actores de la organización. Distribuir esta prestación a toda la población potencialmente beneficiaria no sería sostenible ni económica ni logísticamente por los servicios sociales básicos actuales. Además, el reglamento contiene un apartado titulado “perfiles sociales” que pretende establecer qué familias tienen acceso prioritario a la prestación. En realidad, los “perfiles sociales” que enumera son tan generales que no dan pistas de las categorías sociales que la organización entiende que necesitan la prestación. Sin embargo, el ulterior apartado “aspectos a valorar” –aparentemente menos importante y, quizás por ello, con más margen para descubrir las preferencias institucionales– desvela que la función de la prestación de atender a la nueva pobreza sin apoyo de la familia extensa (Explicita que las prestaciones deben ir prioritariamente a las “familias que tiene una situación originada por un cambio económico o social reciente” y aquellas que no tengan una red familiar de apoyo que pueda asumir el gasto).

<sup>235</sup> <https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/serveis-socials-tarragona-imsst>

identificar un sesgo interpretativo de la ley por parte del IMSST, que otorga un mayor peso relativo a la trabajadora social respecto de la capacidad de decidir del usuario. También se destacan los aspectos de “voluntariado” o “colectivo vulnerable” respecto de los de “justicia social” o “discriminación”, que también aparecen en la Ley<sup>236</sup>.

### ***Beneficiarios de la asistencia social pública***

Las prestaciones de asistencia social pública no son suficientes para todas las situaciones de necesidad socioeconómica del territorio. En realidad, los servicios sociales toman un carácter residual donde las necesidades sociales deben ser dolorosamente priorizadas. Los datos que aparecen en el recuadro de más abajo muestran esta realidad.

De esta manera, predominan entre la población beneficiaria los colectivos que tiene más riesgos de estar en una situación de pobreza severa (familias monoparentales o inmigrantes); los ingresos netos de los hogares beneficiarios indican una situación de extrema pobreza o las mujeres son mayoría en realizar la demanda, apuntando al carácter privado de un acto que se vincula con la caridad. Por otra parte, estas prestaciones se destinan sobre todo a hogares con niños. Por tanto, a los servicios sociales atienden (precariamente) los *nuevos riesgos sociales* (Taylor-Gooby, 2004; Flaquer, 2014) a través de desplegar conjuntamente una política contra la pobreza y una política familiar<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> El texto dice de forma explícita que la profesional debe “dar atención social” a un usuario que “no puede o no sabe afrontar su situación”. En cierta manera, se considera que este usuario es responsable de su situación y, por tanto, la profesional debe “fomentar su implicación para que [los usuarios] sean conscientes y actúen en consecuencia”. En este sentido, la declaración de la organización omite hacer referencia a aspectos mencionados en el preámbulo de la Ley que se refieren al “derecho de acceso a los servicios sociales”, al “objetivo [de los servicios sociales] de garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos” y de hacerlo “en un marco de respeto por la dignidad de las personas”. Asimismo, el IMSTT realiza una interpretación de la intervención comunitaria que enfatiza los aspectos socialmente menos transformadores los servicios sociales. Se utilizan conceptos que denotan paternalismo y ocultan las desigualdades y las relaciones de poder (“solidaridad”, “cooperación”, “voluntariado” y “colectivos vulnerables”). Los objetivos manifiestos de la organización evitan las connotaciones más reivindicativas que aparecen en la Ley: “Participación e implicación ciudadanas para hacer efectiva la justicia social”; “Favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminación por razón de género, o de discapacidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social arbitraria”; o “Luchar contra la estigmatización de los colectivos desfavorecidos atendidos por los servicios sociales”.

<sup>237</sup> El ejemplo del cuadro utiliza el año 2011 porque, en mi papel de técnico de servicios sociales, fue la única ocasión que tuve de producir una base de datos a partir de 211 de las familias que aquel año había sido beneficiarias de una ayuda de urgencia (el vaciado de datos lo realizó un estudiante con beca del propio Plan de Inclusión). Este análisis se intentó mejorar a partir de 2014. Los formularios de las ayudas de urgencia para las trabajadoras sociales introdujeron información social específica para analizar los perfiles de las familias. Asimismo, se actualizó el programa informático de gestión de las prestaciones para incluir esas nuevas categorías. A pesar de la demanda explícita de gerencia y de la dirección técnica, buena parte de las trabajadoras sociales decidieron no rellenar esos espacios y la medida no tuvo éxito. Este comportamiento respondió a la percepción de las profesionales de que “realizan demasiado papeleo”.

#### Prestaciones de urgencia en los servicios sociales básicos de Tarragona. 2011

- El 84% se destinan a hogares con miembros menores de edad.
  - El 29% se destinan familias monoparentales
  - El 31% se destinan hogares de origen magrebí.
  - El 70% de las demandas han sido realizadas por mujeres
  - La mayoría de las familias que fueron beneficiarias de alguna ayuda de urgencia durante el año 2011 recibían subsidios o prestaciones básicas: subsidio de paro (36%), RMI (15%), Pensión no Contributiva (7%).
- Por otra parte, sólo un 10% de los beneficiarios se encontraban trabajando y el 4% lo hacían en la economía informal. El 7% de los hogares beneficiarios tenían como fuente principal de ingreso una pensión no contributiva. Finalmente, casi una de cada cinco familias no tenía ningún ingreso en el momento de solicitar la ayuda (19%).
- Sólo el 3% residían en una vivienda en propiedad. El 67% estaban de alquiler, el 21% tenían una hipoteca y el 9% restante estaban en alguna situación "no ordinaria" (acogidos por familiares, sin techo, ocupando una vivienda, etc.)
- Según los ingresos del hogar y los gastos en vivienda, se pueden hacer cuatro grupos de hogares beneficiarios:
- El 39% tienen unos ingresos mensuales entre 300 y 500 euros mensuales. Dentro de este grupo de familias, se observan dos subgrupos según los gastos de vivienda mensuales que tienen: el primero tiene unos gastos de hasta 200 euros y el segundo, bastante más numeroso, los tiene entre 300 y 600 euros.
  - El 25% tienen unos ingresos inferiores a los 100 euros mensuales. En este caso, vemos que entre estas familias hay una diversidad según los gastos en la vivienda. Aparecen unas familias que deben afrontar gastos que van de los 100 a los 200 euros y otras familias, más numerosas, que gastan en torno a los 400.
  - El 19% tienen unos ingresos mensuales de entre 500 y 700 euros. El diagrama apunta a que estas familias tienen unos gastos de vivienda de aproximadamente 400 euros.
  - El 12% tienen ingresos mensuales superiores a los 700 euros y, mayoritariamente unos gastos de alquiler de entorno los 500 euros.

### 3.5. Marco normativo y organizativo de las escuelas infantiles municipales en Tarragona

#### 3.5.1. Legislación

El Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 determina que la Generalidad debe establecer un modelo educativo que garantice una educación de calidad y el acceso en condiciones de igualdad. En esta línea, la LEC la Ley 12/2009 de educación (LEC, en adelante) reconoce explícitamente la función que tiene el sistema educativo de compensar las posibles desigualdades de origen social, y de abordar con garantías de éxito la integración escolar de todos los alumnos. Igualmente, la LEC reconoce el carácter educativo de la etapa de 0 a 3 años y su integración en el sistema educativo<sup>238</sup>. Si bien esta ley no garantiza la gratuidad de la primera etapa de la educación infantil, sí que reconoce el derecho de un acceso equitativo.

<sup>238</sup> Este principio de la ley del Parlament iba en línea con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

De esta manera, se deriva que la administración debe implementar medidas para que nadie quede excluido por razones económicas (Síndic de Greuges, 2015).

El carácter educativo del primer ciclo de la educación infantil promueve un currículo basado en el desarrollo del movimiento, el control corporal, las primeras manifestaciones de la comunicación y el lenguaje, las pautas elementales de convivencia y relación social y la descubierta del entorno próximo de los niños (artículo 56.5). De esta forma, la actividad educativa se desarrolla en un entorno profesionalizado, dónde el personal que imparte este primer ciclo de educación infantil debe estar en posesión del título de maestro especialista en educación infantil, o bien del de técnico superior en educación infantil (o equivalentes) (Decreto 282/2006). La legislación combina este entorno profesionalizado con la promoción de la colaboración estrecha con las familias: “El centro debe establecer los mecanismos de participación y colaboración necesarios que permitan compartir con las familias los criterios de intervención y responsabilidad educativa, para favorecer la participación en el proceso educativo de sus hijos e hijas, y formular una carta de compromiso educativo con las familias” (Artículo 3.2, Decreto 101/2010).

### **3.5.2. Evolución en Cataluña**

La Ley 5/2004 de creación de guarderías de calidad supuso un impulso en la extensión de la educación infantil de primer ciclo, porque instó al Gobierno a que al final del período 2004-2008 la red de guarderías de titularidad pública de Cataluña incluyera un mínimo de treinta mil plazas de nueva creación. Además, se priorizaban las zonas socialmente desfavorecidas (artículo 2). Según datos facilitados por el *Departament d’Ensenyament*, se crearon 40.493 plazas públicas entre 2004 y 2012 (Síndic de Greuges, 2015). En esta línea, la tasa de escolarización ha mantenido una tendencia al alza. No obstante, a partir del curso 2012-13 esta evolución positiva ha dejado de fundamentarse en el incremento de la oferta, sino en ey se ha basado en el descenso efectivo de la población en edad de escolarización debido a la bajada de la natalidad (Síndic de Greuges, 2015).

En realidad, la crisis económica ha afectado la demanda y la oferta de este ciclo educativo. Por un lado, la precariedad económica de muchas familias y la menor necesidad de conciliar familia y empleo ha reducido la demanda. Por el otro, las restricciones de gasto público han afectado a la provisión y las condiciones de acceso a las plazas existentes. En la práctica, el

modelo de cofinanciamiento en tres partes similares entre familias, ayuntamiento y resto de administraciones ha sido substituido por otro modelo donde las administraciones locales y las familias se reparten los costes. En última instancia, el aumento de las cuotas para las familias ha dependido, sobre todo, de la capacidad de los entes locales de asumir la aportación que antes realizaban las administraciones autonómica y central (Síndic de Greuges, 2015).

Finalmente, el informe del Síndic de Greuges (2015) destaca que, a diferencia de otros niveles del sistema educativo, las medidas de austeridad no han impactado en la calidad del sistema, sino en los costes de escolarización y en la provisión de plazas.

### **3.5.3. El primer ciclo de educación infantil pública en Tarragona**

Según datos facilitados por la Oficina de Escolarización del Municipio Municipal de Educación, Tarragona dispone, en el curso 2013-2014, de diez escuelas públicas de primer ciclo infantil (nueve municipales y una autonómica)<sup>239</sup>, que ofrecen un total de 678 plazas. Por otra parte, según cálculos del padrón municipal, en la ciudad había aproximadamente 5.200 niños potencialmente usuarios (esto es, que habían nacido en el año 2011, 2012 o durante los primeros cinco meses de 2013). Esto significa que la cobertura de educación pública de primer ciclo de infancia es tan solo del 13%<sup>240</sup>.

La siguiente tabla muestra que la tasa de escolarización de Tarragona está claramente por debajo de la de Cataluña (15,5<sup>241</sup>% y 22,7%, respectivamente). Por otra parte, y en línea con el incremento acentuado de los servicios sociales básicos durante la segunda mitad de los años 2000, la ampliación de plazas públicas en la ciudad fue superior a la media de Cataluña (230 y 87% respectivamente entre el curso 2004-5 y el curso 2011-2012. Por otra parte, el descenso de alumnado que se ha producido en Tarragona durante los dos cursos posteriores al 2011-12 ha sido similar al de la media de Cataluña (entorno al 9%).

---

<sup>239</sup> El Ninot, La Taronja, El Miracle, El Serrallo, Sant Salvador, Sant Pere i Sant Pau, La Arrabassada, Bonavista i Cèsar August. Por otro lado, la escuela propiedad de la Generalitat és La Baldufa.

<sup>240</sup> Por otra parte, la ciudad ofrecía 1260 plazas de primer ciclo privada, que aumentaba la cobertura total de plazas al 37% de la población. No obstante, las familias pobres están excluidas *de facto* de las escuelas que dependen únicamente del mercado.

<sup>241</sup> Desconozco cómo se ha calculado esta cifra, que difiere ligeramente de la que ha construido.



Tabla 16. Escolarización de 0 a 2 años en Tarragona y Cataluña en el curso 2013-14

	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	Evolución del alumnado en el sector público respecto del curso 2004-05 (en %)	Evolución del alumnado del sector público respecto del curso 2011-12 (en %)
Tarragona	15,5	230,3	-8,9
Cataluña	22,7	86,6	-9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Síndic de Greuges (2015)

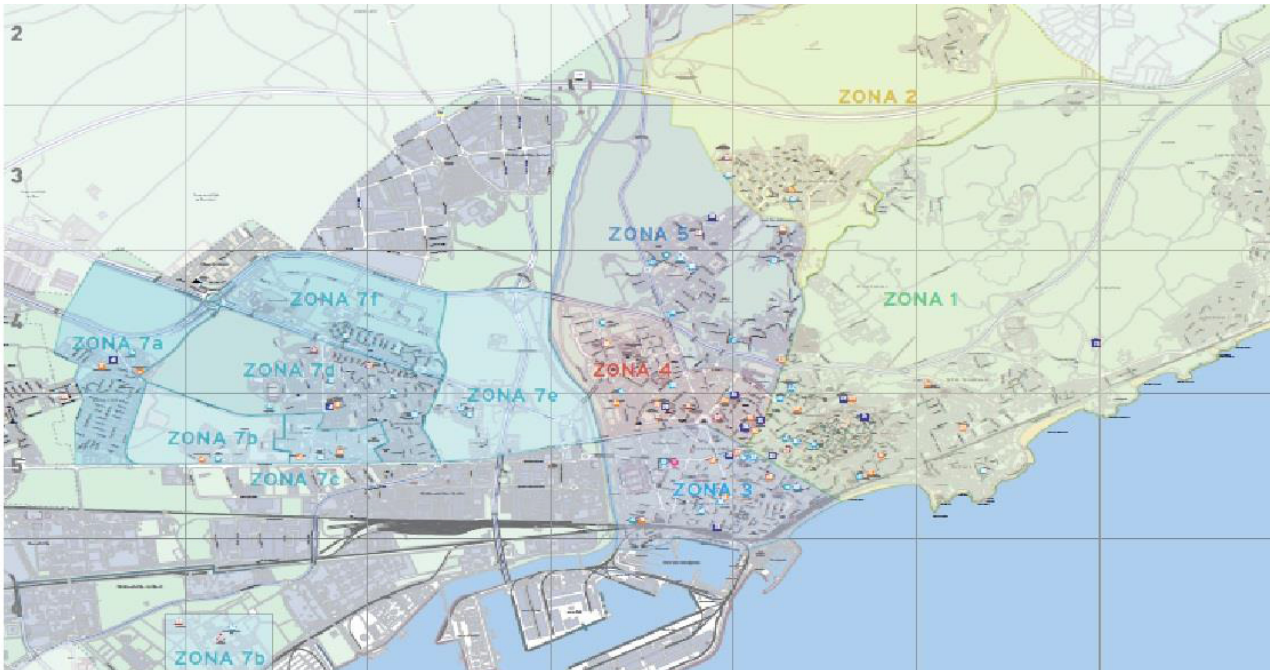
Para valorar si las familias empobrecidas pueden acceder realmente a estas escuelas, es fundamental comprender cuáles son los criterios de acceso dominantes (no hay plazas para todos/as), así como el sistema tarifario (este nivel educativo no es gratuito). El criterio formal más decisivo para acceder a una de estas escuelas es vivir en la zona escolar que corresponde una escuela determinada. Resulta positivo que, en Tarragona, las zonas con más dificultades económicas disponen todas ellas de escuelas infantiles y, por tanto, buena parte de la población pobre de la ciudad tiene preferencia por zona para acceder a una escuela. La otra cara de la moneda es que este sistema de zonificación genera un sistema educativo donde la distribución de los alumnos en los centros educativos reproduce la marcada segregación económica de las zonas del barrio. En este sentido, el mapa de zonificación escolar que vemos más abajo refleja en buena medida el mapa de diferencias de ingresos entre las zonas de Tarragona que se había mostrado en el subapartado “3.2.3. Contexto de la pobreza en Tarragona”.

En tanto que las familias solicitantes dentro de una misma zona suelen superar las plazas disponibles, el otro criterio que se demuestra decisivo para el acceso es la prioridad que adquieren aquellas unidades familiares en que todos los adultos tienen empleos en la economía formal (o, en caso de que sea familia monoparental, uno de ellos). Este criterio cuenta más puntos que los de vulnerabilidad socioeconómica<sup>242</sup>. De esta forma, ante la insuficiencia de plazas para atender las diferentes demandas potenciales, las escuelas infantiles de la ciudad se orientan *de facto* a las necesidades de conciliación familia y empleo de las familias ya insertadas en el mercado laboral (en detrimento de de las familias más empobrecidas). Por otra parte, las familias con ingresos bajos que consiguen acceder a estas

<sup>242</sup> Ser beneficiaria de la renta mínima de inserción (RMI), de la renta activa de inserción por violencia, o que algún miembro de la familia tenga una discapacidad acreditada de grado igual o superior al 33%

escuelas tienen un servicio considerado prácticamente gratuito (pagan cuotas de 16 euros al mes, en contraposición al resto de familias que pueden llegar a pagar hasta 160)<sup>243</sup>.

Mapa 3. Zonificación de educación infantil y primaria en Tarragona. 2013



Fuente: Ajuntament de Tarragona (2013)

En el momento en que el doctorando presentó la propuesta de investigación al Instituto Municipal de Educación (2013), desde la coordinación a nivel municipal y desde las diferentes direcciones de las escuelas municipales se percibía una profunda transformación de las escuelas. Este cambio se acentuaba en las zonas más empobrecidas, donde el perfil de las familias usuarias estaba cambiando (más inmigrantes, menos familias con empleo). En realidad, desde la institución se percibía una situación de crisis relacionada con la infrautilización de las escuelas (había una buena parte de vacantes, y cada vez se utilizaban menos algunos servicios complementarios); el aumento de familias que debían recibir un subsidio municipal para pagar las cuotas; la dificultad de atender las nuevas necesidades socioeconómicas y culturales. Desde los puestos directivos y de coordinación se percibía el riesgo de mantener la organización (posible recorte de servicios y personal). Incluso se temía,

---

<sup>243</sup> De todas formas, la investigación cualitativa mostrará que para las familias con ingresos muy bajos, tener que pagar 16 euros puede suponer una barrera de acceso. Hablar con estas familias también desvela otros gastos que conlleva la participación en la escuela (por ejemplo: tener que aportar determinado material de higiene).

*a sotto voce*, por la viabilidad de algunas escuelas. El capítulo 4 muestra cómo esta investigación fue una ocasión para, por primera vez, dimensionar para cada centro estos diferentes fenómenos con datos objetivos (a través de la encuesta confeccionada y distribuida por el doctorando). Asimismo, el estudio permitió analizar las experiencias de profesionales y familias empobrecidas en este nuevo contexto (a través de las entrevistas individuales y grupales).

### 3.6. Conclusiones

Previamente a analizar las informaciones producidas por los actores protagonistas de las políticas sociales, la tesis ha dedicado este capítulo a delinear el contorno socioeconómico e institucional que define el campo de posibilidades de las intervenciones sociales. Este marco contextual se ha operacionalizado a través de dos dimensiones básicas: el sistema socioeconómico y de bienestar local; y el sistema normativo y organizativo de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles de primer ciclo municipales.

Los resultados cuantitativos muestran que, en comparación con su contexto autonómico y estatal, la ciudad sufre una mayor presión sobre los recursos públicos, causada en parte por el extraordinario incremento de la población desde el año 2000. Además, buena parte de los recién llegados y de sus familias tiene factores de vulnerabilidad relacionados con el hecho de ser de origen africano, con niños a su cargo y con estar ubicada prioritariamente en las zonas de la periferia que sufren más desventajas. La ciudad está afectada por mayores índices de desigualdad que el resto de la región catalana, y se da una proporción de población inmigrada en situación de paro superior a la del resto de Cataluña (sobre todo concentrada en el sector de la construcción). La población registrada como parada en la ciudad recibe menos cobertura de prestaciones contributivas y no contributivas que el resto de España, un hecho que se acentúa al comparar la población inmigrada de Tarragona y la del resto de España. En esta misma línea, la *demarcación de Tarragona* muestra unas tasas de pobreza y de privación más altas que la media. Finalmente, la trayectoria política configura la ciudad con un sistema institucional relativamente conservador, dónde el moderado cambio de tendencia iniciado a partir de 2007 por la nueva administración local se diluyó con las constricciones presupuestarias impuestas a nivel estatal desde el inicio de la crisis. Por otra parte, las entrevistas con actores clave del sistema local de bienestar muestran una acción social

fragmentada<sup>244</sup>. Esta descoordinación institucional no resulta necesariamente un rasgo del sistema de bienestar del sur de Europa, puesto que otros contextos locales de similar tamaño de Cataluña muestran sistemas de gobernanza más integrada (Flaquer et al. 2014).

Por otra parte, el análisis del marco jurídico y el modelo organizativo (que incluye los recursos disponibles) de las dos políticas locales ha permitido identificar algunas de las dimensiones básicas que condicionan la forma y el resultado final de estas políticas. El contexto que emerge resalta unas políticas municipales contra la pobreza que son especialmente residuales en Tarragona, incluso en relación con el contexto catalán familista más amplio. Esto limita la posibilidad de aplicar directamente los resultados a otros sistemas municipales del resto de Cataluña, de España o del sur de Europa. Sin embargo, analizar este caso –en cierta medida “extremo”– podría identificar con más claridad las prácticas informales que desarrollan dentro de las instituciones debido a la falta de recursos socioeconómicos e institucionales en un contexto de crisis económica (ver capítulos 4, 5 y 6).

---

<sup>244</sup> A nivel interadministrativo (entre el *Institut Municipal de Serveis Socials* y *Departament de Benestar i Família de la Generalitat*), a nivel intraadministrativo (entre el *Institut Municipal de Serveis Socials*, el *Institut Municipal d'Educació* i el *Servei Municipal d'Ocupació*) y a nivel intersectorial (entre el *Institut Municipal de Serveis Socials*, *Caritas* y la *Cruz Roja*).



## **Capítulo 4. Los servicios sociales: readaptación social y gestión de riesgos sociales**



## 4.1. Introducción

Este capítulo muestra las circunstancias que afectan de manera más directa las prácticas cotidianas de las profesionales de los servicios sociales básicos. Asimismo, se detallan las intervenciones que las trabajadoras sociales tratan de desplegar para dar respuesta las necesidades que las familias usuarias les presentan, teniendo cuenta el contexto de falta de recursos (Sánchez, 2016b; 2017; en prensa)<sup>245</sup>. Como se observa en la tabla 18, el capítulo se estructura en tres partes. La primera parte expone las características básicas del contexto institucional de intervención desde la perspectiva de las trabajadoras sociales. Las dos partes restantes exponen los procesos básicos que estructuran la práctica de la asistencia social pública en Tarragona durante la crisis económica reciente: la *readaptación social* que los servicios sociales tratan de desarrollar con los usuarios de “nueva pobreza”; y la polifacética *gestión del riesgo* que estos servicios intentan desplegar con las familias que padecen múltiples dificultades, o que están en situación de marginación.

Tabla 17. Reestructuración de la asistencia social pública en Tarragona. 2008-2016

Contexto institucional	Ejes de intervención	
	Readaptación social de la “nueva pobreza”	Gestión del riesgo social con los usuarios “con múltiples desventajas”
<i>Condiciones básicas</i>	<i>Procesos interrelacionados</i>	<i>Áreas de acción</i>
Fragmentación de la población usuaria	Internalización de la condición de “usuario”	Contraprestaciones para la inserción
Carácter “técnico” de la intervención social	Gestión técnica de las prestaciones para “activar” al usuario	Pautas de consumo
“Autonomía” profesional	Maximizar los recursos externos (de familia, mercado y asistenciales)	Habilidades parentales
		Protección y capacitación de la mujer

Fuente: Elaboración propia

La primera parte expone las tres condiciones básicas de los servicios sociales actuales, según expresan las trabajadoras sociales: una fragmentación de la demanda entre la “nueva pobreza” y la “usuarios con múltiples dificultades”, la dimensión “técnica” con la que autodefinen las trabajadoras sociales su práctica y la “autonomía” profesional de la que disponen respecto los

<sup>245</sup> Los resultados se basan en las descripciones y las explicaciones expresadas por las trabajadoras sociales durante los años 2015 y 2016 (17 entrevistas en profundidad y 8 grupos focales).



niveles superiores de la organización en un marco limitado de escasos recursos y fuerte burocratización<sup>246</sup>.

La segunda parte explica cómo los servicios sociales básicos intervienen con los usuarios que se han empobrecido durante la crisis económica (“nueva pobreza”). El análisis muestra cómo las trabajadoras sociales movilizan sus experiencias, habilidades y compromisos para responder de forma efectiva a las necesidades y los sufrimientos de los nuevos usuarios. Esto lo consiguen a partir de intervenciones que combinan tres procesos interrelacionados. Primero, las trabajadoras sociales activan diversos aspectos relacionales para conseguir una disposición favorable la persona a la intervención institucional. Segundo, las trabajadoras sociales intentan utilizar las prestaciones económicas como instrumentos para promover las capacidades y las relaciones de los usuarios, de forma que sean más autónomos económicamente. Finalmente, y ante la falta de alternativas institucionales, las profesionales despliegan diferentes estrategias para que los usuarios maximicen los recursos que generan las diversas fuentes de bienestar que tienen más disponibles: la familia y la comunidad (saturadas), los mercados del trabajo y de la vivienda (informalizados y precarizados) y una red de asistencia pública y privada (en proceso de extensión y de intensificación). Por último, el apartado apunta a los límites de la intervención y a las consecuencias sociales que adquiere la asistencia social pública en la gestión de la “nueva pobreza” en el contexto que emerge de la crisis económica.

En la tercera parte, se analizan las prácticas que intentan implementar las trabajadoras sociales con los usuarios que tienen mayores riesgos de exclusión social. Ante familias que sufren múltiples desventajas y trayectorias consolidadas de privación, las intervenciones pretenden mitigar lo que se consideran los efectos sociales más negativos de la pobreza y de la exclusión social en las siguientes áreas: “dependencia” de la asistencia social, pautas de consumo

---

<sup>246</sup> Resulta útil recordar aquí que, en el inicio del apartado “1.5. Gestión técnica y gestión burocrática de la intervención institucional”, he definido el concepto de *autonomía profesional* a partir de dos aspectos que forman parte de la implementación de las políticas sociales: “Esta tesis diferencia la *gestión técnica* de la *discrecionalidad* en que esta última produce una *variedad de acciones* que resultan difícilmente predecibles porque derivan de circunstancias y experiencias personales. En cambio, la *gestión técnica* alude a *pautas de intervención* que están condicionadas por un determinado contexto institucional, y que las producen unos actores que han interiorizado unas disposiciones en cualidad de profesionales” (p. 88)

“la *gestión técnica* y la *discrecionalidad*. La *gestión técnica* produce pautas de intervención que emergen de un determinado contexto institucional y que están influenciadas por las disposiciones que los actores tienen interiorizadas en tanto que profesionales del trabajo social. La otra dimensión de la *autonomía profesional* consiste en la *discrecionalidad* individual, que deriva de factores personales y que produce diferencias de intervención entre las profesionales.” (p. 161).

“irracionales”, falta de “habilidades parentales” y dificultades de las mujeres para escapar de círculos familiares desiguales o violentos.

El capítulo utiliza las cuatro influencias institucionales teorizadas en el capítulo 1 (*familista, profesionalista, de activación y universalista*) para comprender estos diferentes tipos de intervención social. En la práctica cotidiana de los servicios sociales básicos, estas lógicas institucionales se concretan en recursos materiales, normativos, cognitivos, emocionales y relacionales. Las trabajadoras sociales encuentran estos recursos en el contexto socioeconómico más inmediato, en la normativa y la legislación, en la organización de los propios servicios sociales básicos, y, finalmente, en los conocimientos, los valores y los compromisos que emanan de su profesión.

Asimismo, el análisis empírico muestra cómo las influencias institucionales presentes en el *contexto local de Tarragona*, y en el marco de un *estado del bienestar del sur de Europa*, también vienen condicionadas y diversificadas por dos conjuntos de variables, que corresponden a el *contexto situacional* específico de intervención (necesidades del barrio, recursos disponibles, relaciones entre profesionales), y a la *agencia de las trabajadoras sociales y usuarios* (capacidades individuales, trayectorias personales y sociales, recursos relacionales). En este sentido, el análisis ilustra un cierto margen de creatividad de las profesionales para tomar aspectos de diferentes influencias institucionales que les permitan configurar acciones que resuelvan o palién las necesidades y desesperaciones cotidianas.

La identificación empírica de estas prácticas, que se han definido como de *readaptación social* y de *gestión de los riesgos sociales*, desvela la existencia de una *gestión técnica*<sup>247</sup> de los servicios sociales. Esto significa que las trabajadoras sociales influyen activamente en la vida de las familias, más allá del diseño formal de las prestaciones y los servicios de la asistencia social pública. No obstante, el análisis también apunta a algunos factores que limitan esta agencia profesional, como son la escasez de recursos capacitadores y una gestión multinivel ineficaz de algunas prestaciones. Estas condiciones a menudo arrinconan la práctica de las trabajadoras sociales a una *gestión burocrática* que limita severamente el alcance de sus intervenciones. En este sentido, otro eje básico de la intervención social emerge del análisis empírico es el de *gestión técnica - gestión burocrática*. La primera orienta la acción

---

<sup>247</sup> Desde una “gestión técnica”, las trabajadoras sociales movilizan de forma creativa los recursos disponibles procedentes de diferentes lógicas institucionales (y no solo de la lógica profesional), para responder así a las necesidades de los usuarios.

institucional a través de la agencia contextualizada de las trabajadoras sociales. La segunda traba y despersonaliza la acción institucional través de requisitos administrativos, de decisiones desde otros niveles y de falta de recursos.

## 4.2. Contexto de intervención desde la perspectiva de las trabajadoras sociales.

El análisis de los relatos de las profesionales identifica tres condiciones básicas que enmarcan su acción dentro de los servicios sociales básicos. Primero, la creciente fragmentación de la población entre “nueva pobreza” y “usuarios con múltiples dificultades”. Segundo, el carácter “técnico” con el que definen sus intervenciones, y que se contrapone a otras modalidades de asistencia social basadas en la “caridad” o en la “tramitación burocrática”. Tercero, las profesionales reconocen que disponen de autonomía de intervención con respecto a los niveles jerárquicos superiores de la organización, pero identifican fuertes límites a su capacidad de decisión debidos a la falta de recursos y a las dinámicas de burocratización.

En primer lugar, la crisis ha reconfigurado la población usuaria de los servicios sociales básicos. El *régimen de bienestar del sur de Europa* se ha caracterizado por tener un nivel relativamente elevado de pobreza, el cual ha sido socialmente asumido gracias a la capacidad integradora de la familia y la comunidad (Flaquer, 2004; Paugam, 2005). De esta manera, la gestión institucional de la pobreza se ha centrado tradicionalmente en los colectivos marginalizados (Saraceno, 2002). Sin embargo, la crisis económica ha reconfigurado las necesidades a las que debe hacer frente la asistencia social pública, así como los recursos disponibles. Más concretamente, la actual reestructuración de los servicios sociales viene en buena parte determinada por la fragmentación de los perfiles socioeconómicos de usuarios entre lo que se ha denominado la *nueva y la vieja pobreza* (Enciso *et alri*, 2016). Por una parte, las trabajadoras sociales identifican la llegada masiva a los servicios sociales básicos durante los últimos años de lo que ellas mismas denominan “nueva pobreza”<sup>248</sup>. Las profesionales asocian esta categoría de usuarios con procesos emergentes de desclasamiento y precarización social causados por: la exclusión del mercado laboral y el agotamiento de prestaciones contributivas, el desahucio o infravivienda, y los procesos de nuclearización y de inestabilidad familiar.

---

<sup>248</sup> Este capítulo utiliza el entrecomillado para reflejar los conceptos que emplean las trabajadoras sociales y que constituyen su universo de significado.

Por otra parte, existe otra categoría de usuarios que tienden a acumular más desventajas (baja formación, toxicomanías, etc.). Estos colectivos son considerados los “usuarios tradicionales de los servicios sociales” (aunque en la actualidad son minoritarios). Las trabajadoras sociales también los califican a menudo como “pobreza cronificada” o “usuarios con múltiples dificultades”. Las profesionales los definen con escasas “habilidades relacionales” y “competencias básicas”. A veces, las trabajadoras sociales consideran que, en estas familias, la pobreza se transmite de forma intergeneracional a través de actitudes de rechazo hacia el trabajo en el mercado formal, de pautas de consumo poco racionales y de dependencia y abuso de los servicios sociales<sup>249</sup>. Este tipo de usuarios tienen más posibilidades de que sus funciones parentales sean supervisadas a través del procedimiento administrativo de abrir un “expediente de riesgo”. Esto se debe en parte a que los servicios sociales básicos combinan las funciones de la asistencia social y de protección a la infancia<sup>250</sup>.

Como muestra la siguiente cita, las trabajadoras sociales identifican que la “nueva pobreza” y los “usuarios con múltiples dificultades” recorren procesos subjetivos opuestos ante unas condiciones materiales de privación que pueden ser similares. Las profesionales categorizan a los usuarios a partir de estas consideraciones más anímicas y de identidad, y no tanto por las condiciones económicas. Esto es seguramente indicativo del importante *trabajo emocional y cognitivo* (Hochschild, 1979) que van a tener que movilizar en un contexto de escasos recursos económicos y formativos.

Y gente muy hundida, muchas veces vienen aquí, cuando cogen vínculo y eso, no ya para solicitar ningún trámite, sino para recibir apoyo moral casi [...]. Sobre todo la “nueva pobreza”. Es diferente de un usuario que siempre ha estado vinculado a servicios sociales. El que siempre ha estado vinculado a servicios sociales, vive bien, bueno, vive bien, es su *modus vivendi*, otra forma de hacer, igualmente necesita las ayudas, pero se mueve de otra manera dentro de la necesidad. Totalmente diferente, es lo que ha vivido siempre. La vivencia subjetiva es muy diferente (Júlia, E.I.<sup>251</sup>).

---

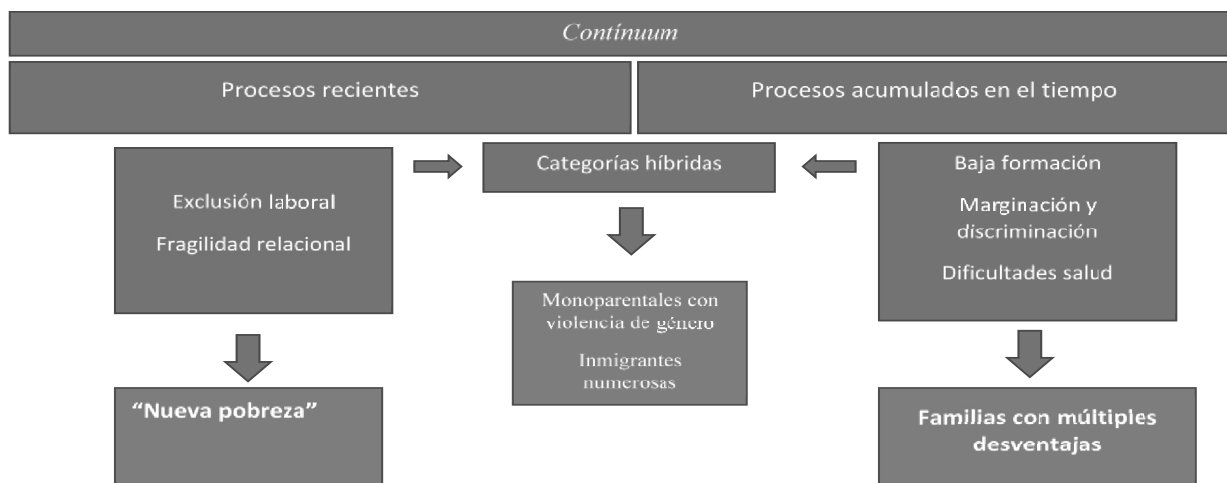
<sup>249</sup> No es raro que las trabajadoras sociales que llevan más tiempo trabajando señalen que en el pasado han atendido a las madres de las que hoy son sus usuarias. También citan a menudo el ejemplo de la madre (usuaria) que introduce a la hija al servicio para que le “den una paga”. Sin embargo, investigaciones realizadas en zonas empobrecidas del Reino Unido concluyen que no existe una “transmisión intergeneracional de una cultura del rechazo al trabajo” (Schildrick *et al.*, 2012). En contraposición con muchos discursos políticos y de los medios de comunicación, se produce de forma generalizada un fuerte compromiso con los valores convencionales del trabajo. Estas conclusiones también emergen de análisis realizados en Estados Unidos (Newman y Massengill, 2006).

<sup>250</sup> Como se explica de forma detallada en el capítulo apartado “3.4.3. Organización de los servicios sociales básicos en Tarragona”.

<sup>251</sup> Los nombres propios utilizados en este capítulo son pseudónimos que pretenden anonimizar a las profesionales (son todos femeninos para no identificar a los pocos hombres profesionales en el servicio). Junto al pseudónimo se indica si la cita corresponde a una entrevista individual (E.I) o a un grupo focal (G.F)

A medio camino entre estos dos *tipos-ideales* de pobreza, las trabajadoras sociales definen otros dos subtipos de usuarios. En primer lugar, las familias monoparentales que no disponen de una red familiar de apoyo experimentan serias dificultades para combinar la atención a los niños con un empleo adecuado. Estas familias se empobrecen en buena parte porque no existen servicios y prestaciones “familiares” adecuadas. Cabe decir que una parte de estas usuarias y de sus hijos han sufrido o están en riesgo de sufrir violencia de género<sup>252</sup>. El segundo subtipo de usuarios se trata de las familias de origen (sobre todo) magrebí y del resto de África, que pueden a tener tres o más hijos y que se encuentran fuera del mercado laboral. En ocasiones, las trabajadoras sociales tienen más dificultades para empatizar con sus dificultades. Algunas profesionales entienden que sus “valores” dificultan la integración social, puesto que fomentan una rígida división sexual del trabajo que excluye a las mujeres del mercado laboral y de otras actividades de socialización. Por un lado, ambos subtipos de usuarios acumulan dificultades añadidas a la situación desempleo o infraempleo que caracteriza a la “nueva pobreza”. Por el otro, no padecen los procesos de exclusión social ni acumulan la larga trayectoria en servicios sociales característica de las familias con múltiples desventajas.

Figura 3. Categorías de usuarios de la asistencia social pública en Tarragona, a partir de procesos de precarización que varían de forma gradual en temporalidad e intensidad



Fuente: Elaboración propia

<sup>252</sup> Como hemos visto en el apartado 3.4.1 *Legislación de los servicios sociales básicos en Tarragona*, se las mujeres que realizan una denuncia por violencia de género y que tienen niños deben ser directamente derivadas a los servicios sociales básicos y, por lo tanto, la condición de víctimas de violencia de género las constituye automáticamente en “usuarias de servicios sociales”.

Los procesos de extensión y de intensificación de la pobreza durante la crisis económica (Laparra, 2014) representan nuevos desafíos a los objetivos de inclusión social y de bienestar de los servicios sociales básicos. Las trabajadoras sociales han identificado que, por una parte, la crisis económica ha reducido los recursos externos con los que los usuarios con múltiples dificultades complementaban las prestaciones de la asistencia social pública. Por ejemplo, ha aumentado la competencia en el mercado informal (ejemplo: chatarra), se ha reducido la ayuda de la familia extensa a causa de saturación de las redes familiares, y para una parte de esta población la prestación económica básica (renta mínima de inserción o subsidio) se ha eliminado o reducido. Como se verá en la tercera parte del capítulo, esta *intensificación* de las situaciones de pobreza puede acentuar otros procesos asociados como, por ejemplo, acentuar la vertiente de control social de los servicios sociales básicos.

La segunda característica que configura la asistencia social pública desde la perspectiva de las trabajadoras sociales es el carácter “técnico” que sus intervenciones deben tener. Este principio se ilustra a través de los desafíos profesionales que puede suponer la atención a la “nueva pobreza”. A menudo se considera estos nuevos usuarios corresponden a personas “normalizadas”, que únicamente sufren la escasez de empleo (casua externa). En principio, no existen “dificultades sociales” sobre las que “intervenir técnicamente”. En este caso, se produce el riesgo de que la atención a esta población pueda vaciar de contenido “técnico” la práctica:

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

En efecto, la *identidad profesional* de las trabajadoras sociales se basa en una práctica de reinterpretación de la situación manifiesta o expuesta por los usuarios (“demanda explícita”) para determinar los recursos y habilidades que deben ser desplegados (Payne, 2006). Estas profesionales van a proteger el valor añadido que su *expertise* puede aportar a los servicios sociales a través de resistirse a reducir su práctica a la de “meras informadoras de recursos”:

Es que un administrativo no se plantea que pueda volver a ver a esa persona, o que la persona tenga una demanda detrás de la demanda supuestamente explícita (Sara, E.I.)<sup>253</sup>

---

<sup>253</sup> Este temor a la pérdida de sentido de la intervención ya se producía en la década de los 80, cuando un trabajo social “reprofesionalizado” se introducía en el marco organizativo de los servicios sociales básicos: “El trabajador social se siente dentro de la máquina burocrática de unos servicios sociales que deben ofrecer recursos externos, no que descubren y potencian posibilidades en las personas y colectivos.” (Zambrana, 1990: 25). Más recientemente, se ha señalado las trabajadoras sociales constituyen su identidad profesional a partir de la función educativa (Cortinas, 2012a)

Esta característica se demuestra fundamental para que la práctica de los servicios sociales básicos no se reduzca necesariamente a las normativas y procedimientos formales (*gestión burocrática*), sino que despliegue instrumentos y voluntades necesarias para atender las complejas situaciones de los usuarios (*gestión técnica*). Como se verá en el siguiente apartado, las profesionales finalmente desarrollan de forma creativa esta *gestión técnica* de la intervención para aplicarla a la acción institucional con la “nueva pobreza”.

En tercer lugar, el contexto institucional favorece la capacidad de decisión de las trabajadoras sociales en la asistencia social pública través de la *autonomía profesional* (Andrew y Jenkins, 1999). Los centros de servicios sociales son estructuras horizontales y las trabajadoras sociales cuentan con un amplio margen de decisión para desarrollar su trabajo. Los cargos superiores no imponen decisiones técnicas. Por otro lado, no existen mecanismos eficaces de rendición de cuentas, o de canalización de las quejas de los usuarios.

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

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

### 4.3. La *readaptación social* de la “nueva pobreza”

En el anterior apartado, se han presentado los aspectos más significativos del contexto de intervención desde la perspectiva de las trabajadoras sociales. Los dos siguientes apartados profundizan en los dos grandes ejes de intervención de los servicios sociales actuales de

Tarragona, en torno a los cuales cristalizan una diversidad de prácticas que comparten las orientaciones: la *readaptación social* de la “nueva pobreza” (4.3) y la *gestión de los riesgos sociales* con las “familias con múltiples dificultades” (4.4).

Desde la crisis económica, los servicios sociales han debido atender las necesidades y las desesperaciones de una franja de la población recientemente empobrecida y con una trayectoria social descendente. Las nuevas necesidades que deben afrontar los servicios sociales han generado tres procesos básicos que se entrelazan durante la práctica de las trabajadoras sociales: (1) la internalización de la condición de usuario, (2) la gestión técnica de las prestaciones económicas para “activar” al usuario y (3) la maximización de los recursos externos. Antes de pasar a analizar estos procesos específicos, a continuación, se muestran las dificultades específicas que supone atender a la “nueva pobreza” en el marco actual de los servicios sociales básicos.

#### **4.3.1. “Nueva pobreza” y “universalización” de los servicios sociales**

El acceso masivo a servicios sociales de la “nueva pobreza” ha tenido un efecto colateral positivo en la autoimagen de la institución y en la profesión del trabajo social. En contraposición con el carácter residual que tradicionalmente se le ha atribuido a “los servicios sociales”, el cambio en el perfil de una buena parte de los usuarios<sup>254</sup> ha supuesto una cierta “normalización” del servicio<sup>255</sup>.

Con la situación actual de pobreza han llegado nuevos perfiles a Servicios Sociales y esto ha provocado que Servicios Sociales tenga más visibilidad. Nosotros venimos de una época que decían: “servicios sociales os dedicáis a la gente pobre, a los que se llevan a los niños”. Nadie entendía o nadie sabía que los servicios sociales son universales, que todo el mundo tiene acceso [tal y como proclama la Ley 12/2007 de 11 de octubre, de Servicios Sociales] (Esther, G.F.).

Sin embargo, ser pobre no sólo implica falta de medios económicos, sino también vergüenza y desempoderamiento (Lister, 2004)<sup>256</sup>. La “nueva pobreza” percibe el acceso a los servicios

---

<sup>254</sup> Este capítulo utiliza de forma prioritaria el término “usuario”. Sin embargo, las trabajadoras sociales a menudo se refieren a su objeto de intervención como “familias” (ver nota 217 en el apartado 3.5).

<sup>255</sup> Es significativo del carácter reactivo de la asistencia social pública el hecho de que esta “universalización” de los servicios sociales no se ha producido por una voluntad política, tal y como apuntaba la ley de servicios sociales que proclamó el Parlamento de Cataluña en el año 2007. En realidad, el aumento y la diversificación de usuarios se deben en buena parte a los efectos económicos y sociales de la crisis, en un contexto de posible debilitamiento de la red familiar y de baja cobertura de las prestaciones más centrales de garantías de rentas.

<sup>256</sup> La asociación entre privación material y vergüenza (*shame*), así como los costes psicológicos de no cumplir con las expectativas sociales asociadas al estatus, se ha demostrado que son una constante en contextos nacionales y culturales muy diversos (Chase and Bantebya-Kyomuhendo, 2015).



sociales como un último recurso con importantes costes emocionales y relacionales (Paugam, 2002):

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

El siguiente fragmento de grupo de discusión muestra que puede existir un importante volumen de *non take-up* (Leisering y Leibfreid, 1999) entre la “nueva pobreza”, a causa del estigma asociado a los servicios sociales. Otras barreras de acceso pueden estar constituidas por el carácter residual e insuficiente de las prestaciones (*lógica familista*) y por la reticencia de esta población a que su situación social pueda ser definida en términos de déficits personales y familiares (*lógica profesional*), suponen.

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

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

*Teresa*: Y explicar a un tercero, por muy profesional que sea, pues no. Esto es una barrera (grupo focal).

A pesar de la voluntad manifiesta de muchas trabajadoras sociales para promover una relación de cooperación, la desigualdad de poder es un rasgo necesario en la construcción institucional de la pobreza (Harris, 2000). En el caso de la asistencia social pública de Tarragona, las trabajadoras sociales son definidas como las “expertas” y, por tanto, disponen de *autoridad* sobre los conocimientos y las actitudes de los usuarios (Parton, 1995). En el caso de Tarragona, algunas trabajadoras sociales justifican esta delegación de poder institucional a través de utilizar el modelo de *experto* que se ha asociado tradicionalmente a la profesión médica (Belenky *et altri*, 1997). Estas profesionales pueden tratar de aplicar sus “conocimientos técnicos” para “capacitar y de transformar” las situaciones individuales y familiares de los nuevos usuarios. En realidad, estas orientaciones han dominado la práctica con la población “tradicional” de servicios sociales, es decir, aquella con múltiples desventajas y en riesgo de marginación. Sin embargo, los nuevos usuarios, relativamente menos desempoderados, tienden a admitir la *autoridad* de las trabajadoras sociales únicamente en esferas de acción relativas a la información y orientación sobre prestaciones y servicios:

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

La institución no provee de los recursos necesarios para que las trabajadoras sociales puedan transformar las condiciones materiales y sociales de los nuevos usuarios sin costes para las identidades (ya heridas) de los nuevos usuarios. En la práctica, los usuarios no tienen la oportunidad de definir sus propias necesidades en un marco de derechos (y con el apoyo opcional de la orientación profesional). En este contexto organizacional y profesional, las trabajadoras sociales sólo pueden responder a las necesidades de los usuarios a través de movilizar nuevos aprendizajes y definiciones de sí mismos que le permitan un ajuste mejor al nuevo contexto de oportunidades:

*Entrevistadora:* ¿Qué función debería tener servicios sociales ante esta “nueva pobreza”?

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

La siguiente presentación de los resultados ilustra los tres procesos interrelacionados que las trabajadoras sociales tratan de dinamizar para producir la *readaptación social*: un trabajo cognitivo y emocional para que los nuevos usuarios interioricen la posición institucional de “usuarios” (4.3.2), un uso estratégico de las prestaciones para configurar una mentalidad *activa* que aumente la capacidad de los usuarios (4.3.3), y una presentación de nuevas alternativas para que los usuarios maximicen los recursos externos (4.3.4).

Figura 4. Procesos interrelacionados de *readaptación social* de la “nueva pobreza” desde los servicios sociales básicos



Fuente: Elaboración propia

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

Una intervención eficaz requiere reducir el sufrimiento y la desesperación que aflige a los nuevos usuarios. Muchas trabajadoras sociales tratan entonces de movilizar sus recursos informacionales y emocionales para acomodar la experiencia subjetiva a las nuevas condiciones objetivas de necesidad. Este apartado presenta las habilidades relacionales que despliegan las profesionales para que los usuarios provenientes de contextos relativamente aventajados (la “nueva pobreza”) reduzcan sus expectativas de la forma menos traumática posible. En este proceso, una *gestión técnica* de la intervención es fundamental para producir una nueva agencia que favorezca una nueva autonomía de los usuarios (*lógica de activación*). Igualmente, esta parte de la intervención puede incrementar su eficacia si se impregna de alusiones a los “derechos” y la “dignidad” de estas personas, protegiendo la identidad de los nuevos usuarios (*lógica universalista y profesional*).

Las familias donde la pérdida de nivel de vida ha sido más abrupta y, por lo tanto, la nueva condición de “usuario” resulta más dolorosa y paralizante, muestran más dificultades para implicarse en la propuesta de intervención de los servicios sociales. En este caso, la profesional realiza *trabajo de gestión de las emociones* (Fields, Copp y Kleinman, 2007) con suma paciencia, delicadeza y habilidad que favorece que las familias transiten a un nuevo estado de ánimo más abierto a futuras propuestas de solución.

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

Este apoyo emocional se combina con un trabajo de reestructuración de la cotidianidad:

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

Diferentes leyes de la década del 2000 en España han avanzado en el carácter universal de los servicios sociales básicos. Este ámbito de intervención se ha llegado a calificar como la “cuarta pata del estado del bienestar” (Adelantado, 2007), con la pretensión de dotarles de una legitimidad semejante a los sistemas de pensiones, educativos y de la salud. Las trabajadoras sociales usan a veces esta retórica para romper el vínculo estigmatizador que los nuevos usuarios establecen entre asistencia social y marginalidad:

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

La profesional despliega hábilmente sus habilidades relacionales (*emotional work*) (Hochschild, 1979) para separar el valor intrínseco de la persona de la situación de precariedad en la que se encuentra inmersa. De esta forma, la profesional no sólo protege el respeto y dignidad del usuario, sino que favorece el equilibrio mental necesario para desarrollar nuevas estrategias de autonomía.

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

Por otra parte, los usuarios se encuentran especialmente abatidos cuando la precariedad económica afecta de forma evidente los niños (Ridge, 2008). La profesional debe entonces reconfigurar la *identidad parental* a través de una doble estrategia. Por un lado, intentan convencer a los progenitores para que sustituyan las actividades de deporte y ocio de pago, a menudo internalizadas como necesarias, con otras acciones sin costes económicos directos. Por otro lado, las profesionales deben reducir el sentimiento de culpa que experimentan los progenitores al no poder ofrecer a los niños, ya no solo lo que exige la sociedad consumista

actual, sino a veces productos considerados básicos. En estos casos, los aspectos relacionales y emocionales pueden ser enfatizados para compensar las carencias materiales:

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

Los nuevos usuarios perciben el estigma asociado a la caridad y, de alguna manera, pueden tratar de diferenciarse de los usuarios tradicionales de servicios sociales (Shildrick y MacDonald, 2013). Durante las primeras interacciones que establecen con las trabajadoras sociales, algunos de estos usuarios tratan de presentar un estatus de igualdad con las trabajadoras sociales (Goffman, 1959):

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

El origen social que a menudo comparten profesionales y usuarias propicia una mayor empatía y un conocimiento de códigos sociales implícitos (Masclat, 2003). Esta similitud de disposiciones sociales puede permitir a las trabajadoras sociales atender la demanda implícita de reconocimiento que a menudo realizan los nuevos usuarios. Por ejemplo, las profesionales facilitan que estos usuarios acepten las alternativas propuestas por la institución a través de ofrecerse ellas mismas como “asesoras”, que ayudan a implementar los “derechos” de las usuarias<sup>257</sup>. A pesar de que las trabajadoras sociales aluden a principios *universalistas* para cuidar las identidades frágiles de los usuarios, la utilización de términos como el de “pobreza digna”, muestra cierta ambigüedad y puede denotar paternalismo:

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

La nueva situación de dependencia de la asistencia social afecta el estado anímico hasta el punto de no poder afrontar las tareas cotidianas más sencillas (OVCRC, 2014; Marí-Klose, 2009). Por tanto, la familia sólo podrá retomar una cierta agencia que le permita obtener y

---

<sup>257</sup> “Although the context of the interaction with the street level bureaucrat can leave little doubt in the client’s mind of his or her status, the human element cannot be ignored. To be held in ‘structural contempt’ is unpleasant; to also be treated contemptuously by another person is something much worse” (Protas, 1979: 129, en Wright, 2003).

optimizar de recursos si logra asumir su nueva situación. La profesional puede *gestionar el tempo* de la intervención para favorecer este descenso social:

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

Desde la perspectiva de trabajo social, la conversación no es un medio neutro de transmisión de información, sino un instrumento para entablar una relación que busca el cambio individual y familiar (Lisman & BASW, 2009; Woodcock-Ross, 2011):

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

El habla tiene efectos simultáneos de comunicación y de *proclamación* (Bourdieu, 1982). De esta manera, la autoridad institucional (Bourdieu y Passeron, 1970) de las profesionales les permite constituir nuevas categorías sociales proclives a las propuestas de intervención. La siguiente cita muestra que, inicialmente, la trabajadora social puede promover una relación de privacidad y confianza que favorece que las usuarias verbalicen por primera vez su nueva situación de necesidad. Una vez la usuaria hace la declaración, las profesionales pueden definir ese momento como una especie de proclamación de una nueva identidad que facilitará la resolución de las dificultades:

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

Las políticas de empleo (“activas”) parecen enfatizar cada vez más los refuerzos positivos y las diferentes modalidades de coacción para “motivar” a un ciudadano a trabajar o a formarse (Serrano, 2007). Por el contrario, la realidad de los servicios sociales muestra que la “activación” de los nuevos usuarios puede requerir un trabajo previo de *deresponsabilización individual*. Las trabajadoras sociales deben entonces contrarrestar las connotaciones negativas que se asocian a la inactividad laboral. La siguiente cita muestra este tipo de intervención para una mujer que encabeza una familia monoparental:

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

Estas prácticas profesionales constituyen un *reconocimiento* institucional que puede favorecer la aceptación de las propuestas de los servicios sociales, que puede situarse más en línea con realizar “pequeñas mejoras” que de encontrar la “supersalida”. Las trabajadoras sociales a veces hacen referencia de anteriores usuarios que no han encontrado “grandes soluciones”, pero sí “algún trabajillo”, que les ha permitido “ver la luz”. Por ejemplo, las profesionales pueden promover que los usuarios tomen decisiones muy difíciles para familias provenientes de contextos menos desventajados, que hasta el momento consideraban que era normal e imprescindible pagar la vivienda.

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

Asimismo, la “nueva pobreza” puede mostrar su preocupación por la respuesta institucional que puede tener el hecho de que desplieguen nuevas acciones de supervivencia que tienen un carácter marginal e, incluso, ilegal (por ejemplo, ocupar una vivienda). En parte, estos nuevos usuarios en proceso de desclasamiento también expresan a los servicios sociales su incomodidad por la discordancia entre sus valores (“lo que ellas en realidad son: familias trabajadoras y responsables”) y sus prácticas (“lo que la situación les obliga a hacer: acciones ilegales y marginales”). Pues bien, ante la falta de alternativas internas y externas, estas prácticas socialmente reprobables, en cierta manera, se convierten en recursos institucionales para que las familias puedan satisfacer sus necesidades más básicas. Los servicios sociales son condescendientes con los usuarios que muestran la voluntad de ser *autónomos*, siempre y cuando también manifiesten su deferencia con la norma oficial a través de, por ejemplo, expresar una cierta mala conciencia.

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

Asimismo, los servicios sociales valoran estas formas de supervivencia por *la agencia* que muestra el usuario para proveer a su familia de los recursos necesarios. Las trabajadoras sociales seguramente saben que mantener esta actitud activa será básico para que, en otras

condiciones contextuales más favorables, el usuario esté en condiciones conseguir una inclusión laboral y social.

Estas estrategias relacionales de aceptación personal y social de la nueva situación se imbrican con la gestión de las prestaciones económicas. Las trabajadoras sociales movilizan conocimientos y estrategias para que las ayudas económicas no sólo satisfagan necesidades básicas, sino que puedan dinamizar los recursos y las habilidades latentes de estos usuarios. A continuación, se analiza de forma específica este otro proceso que contribuya la *readaptación social* de los nuevos usuarios.

#### **4.3.3. Gestión técnica de las prestaciones económicas para “activar” al usuario**

A continuación, se muestra el segundo proceso que favorece la redefinición institucional de la “nueva pobreza”. En este caso las trabajadoras sociales intentan instrumentalizar las prestaciones de asistencia social pública con el objetivo movilizar habilidades y actitudes que faciliten a la autonomía económica de los nuevos usuarios. En la práctica, las profesionales tratan de adaptar y, a veces, de modificar u omitir requisitos o condiciones que incluyen la legislación y los reglamentos. De esta forma, en contraste con una mera *gestión burocrática* de la prestación, las trabajadoras sociales entrelazan percepciones, valoraciones y propósitos de tipo profesional con los requisitos más objetivos y estandarizados de las prestaciones de la asistencia social pública (*gestión técnica*).

Este subapartado presenta la definición que las trabajadoras sociales realizan de las prestaciones económicas. Esta definición se basa en buena parte en el temor de las profesionales a que la “mera tramitación de prestaciones”, sin incorporar una *gestión técnica*, desincentive a los usuarios y los conduzca a un círculo vicioso de “dependencia” de los servicios sociales. Seguidamente, se analizan de forma específica las prácticas de implementación de las principales prestaciones económicas gestionada por los servicios sociales básicos: las prestaciones económicas “de urgencia” y la Renta Mínima de Inserción. Este subapartado también incluye las barreras a que se enfrentan las profesionales para implementar las prestaciones a través de una *gestión técnica*.



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

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

En contraposición con las *lógicas de activación y profesional*, una parte de la normativa legal y de los reglamentos internos de las prestaciones económicas proclaman la asistencia social pública como un “derecho”. De esta forma, la *lógica universalista* de las políticas sociales configuraría las prestaciones económicas desde una perspectiva garantista y como necesarias para la inclusión social (Anttonen *et alri*, 2012)<sup>258</sup>. Esta dimensión universalista puede topar con el criterio de las trabajadoras sociales de la asistencia social pública, que a menudo consideran que las “ayudas” garantizadas no atienden las causas de los problemas económicos y sociales de muchos de los usuarios de servicios sociales (IVALUA, 2016). Las profesionales pueden pensar que los progenitores pueden utilizar las prestaciones para fines que no resuelven su situación y que generan relaciones de dependencia de los servicios sociales. De esta forma, las trabajadoras sociales pueden preferir que ese presupuesto se destine a o actividades como, por ejemplo, el refuerzo escolar de los niños<sup>259</sup>.

Según las profesionales de Tarragona, las ayudas económicas y en especie, por sí mismas, llevan el riesgo de inhibir la capacidad del usuario para dinamizar nuevas estrategias que le permitan superar la situación de necesidad (“que sean autónomos”). La misión de las profesionales no se considera que deba ser únicamente “satisfacer unas necesidades”, sino también dinamizar recursos y estrategias para “capacitar” a los usuarios, con el objetivo de que no “dependan” de la asistencia social pública. Las trabajadoras sociales tratan de

---

<sup>258</sup> Uno de los argumentos que, seguramente, justifican esta *incondicionalidad* de las prestaciones es que se ha identificado que la pobreza, por sí misma y no tanto por otros factores a los que puede ir asociada, tiene efectos negativos en los niveles de estrés y en la salud mental de los adultos, así como en el acceso a bienes y recursos para el desarrollo de los niños (Cooper y Stewart, 2013). Los niños pobres tienen peores resultados cognitivos, comportamentales y de salud porque son pobres, y no simplemente porque la situación de pobreza se correlaciona con otras características parentales y del hogar.

<sup>259</sup> El gobierno conservador británico ha seguido este mismo razonamiento, centrando los recortes presupuestarios en las prestaciones económicas para las familias (*welfare*), con la intención de proteger otros servicios que consideraban esenciales para la infancia, como el sistema educativo (HM Treasury, 2010). Esto parece una tendencia generalizada en los estados del bienestar actuales, que tienden a dar cada vez más peso a las “prestaciones en especie” (servicios sociales, formación, etc.) (OECD, 2011). Sin embargo, debemos estar alerta de que las estrategias de los estados del bienestar que pretenden reducir la pobreza a través de ofrecer servicios en lugar de solucionar directamente las necesidades económicas de las familias pueden tener el efecto perverso de responsabilizar a los propios servicios e, indirectamente, a los pobres, por el probable fracaso de tales políticas (Brodin, 2007).

conseguir la implicación de los usuarios en la propuesta de intervención a través de incorporar dinámicas de “corresponsabilidad” en las “ayudas” de los servicios sociales<sup>260</sup>. Como veremos a lo largo del capítulo, esta estrategia se demuestra racional y razonable si se tiene en cuenta que los usuarios no pueden satisfacer sus necesidades únicamente con las (escasas) prestaciones de la asistencia social. Sin embargo, resulta ingenua al sobreestimar las capacidades inclusivas y de generar bienestar de los sistemas familiares o de mercado actuales.

Esto nos lleva a considerar que el contexto organizacional de relativa escasez de prestaciones, y de falta de otros recursos institucionales, resulta otro factor relevante que entroncaría con la perspectiva profesional de evitar lo que se considera el “riesgo de dependencia de servicios sociales”<sup>261</sup>. Por tanto, las propuestas de constituir estas prestaciones económicas como derechos (*lógica universalista*) no sólo topan con el núcleo de la identidad de las trabajadoras sociales (*lógica profesional*), y con un marco de políticas de bienestar e ideológico que cada vez más se orienta a la condicionalidad de las prestaciones (*lógica de activación*), sino con un diseño institucional *residual*, que está orientado a *externalizar las estrategias de supervivencia*. En la práctica, la definición profesional de la “autonomía” de los usuarios se materializa a través de (o se reduce a) disminuir la demanda de prestaciones económicas, sin considerar suficientemente la disponibilidad o idoneidad de las fuentes de bienestar alternativas<sup>262</sup>.

Las trabajadoras sociales a menudo se quejan amargamente de la sobrecarga de aspectos burocráticos en su trabajo (Pelegrí, 2010; Burton and van den Broek, 2009). Sin embargo, las entrevistas también muestran que estas profesionales a veces pueden gestionar de forma

---

<sup>260</sup> Desde la academia y desde las propias trabajadoras sociales ha emergido con fuerza la idea de “corresponsabilidad” durante los últimos años (en cada uno de los centros de servicios sociales de la ciudad hay colgado un póster que publicita un elenco de los “derechos y deberes” de los usuarios). Este concepto enfatiza la necesidad y la voluntad de que los diversos agentes que intervienen en el territorio, así como la propia ciudadanía sean parte activa y colaboren con los servicios sociales básicos para lograr el objetivo compartido de la cohesión social (Subirats, 2008). Por otro lado, el concepto de *activación* enlaza con los objetivos de los servicios sociales porque fomenta la capacidad del individuo a través de acceso al mercado laboral, pero también fomenta las capacidades en la esfera relacional, participativa o de ocio (Pérez, 2010). Asimismo, ambos conceptos entroncan con el carácter transformador y socioeducativo que constituye la identidad profesional de las trabajadoras sociales.

<sup>261</sup> Los trabajadores en primera línea de las organizaciones de servicios sociales deben generar estrategias de racionalización de las necesidades, puesto se enfrentan a un volumen potencial de demandas que sería inasumible (Lipsky, 1980). Esto significa que, desde un punto de vista organizacional, la *selectividad* que incorpora en la práctica la *gestión técnica* de la prestación tiene también la función de contener el volumen de la demanda, de forma que la asistencia social sea asumible.

<sup>262</sup> El siguiente subapartado (4.3.4) analiza detalladamente la *lógica familista* como una influencia institucional básica que las trabajadoras sociales movilizan para que los usuarios accedan a recursos de la familia extensa, del mercado laboral y de la cada vez más extensa red socioasistencial.

creativa el proceso administrativo de las prestaciones económicas para “capacitar” a los usuarios. Por medio de una riqueza de instrumentos y de habilidades que no siempre resulta evidente, las trabajadoras sociales dotan de contenido profesional lo que formalmente es una mera “tramitación”. A continuación, se muestra cómo las profesionales reinterpretan y temporalizan los “trámites administrativos” de las dos principales prestaciones económicas gestionadas desde los servicios sociales básicos: las prestaciones económicas de urgencia (“ayudas de urgencia”) y la Renta Mínima de Inserción (RMI, en adelante). Asimismo, los resultados exponen las barreras que encuentran las trabajadoras sociales para implementar una *gestión técnica* de la asistencia social pública.

### *Prestaciones económicas (puntuales) de urgencia*

Las prestaciones económicas de urgencia (“ayudas de urgencia”) consisten en pagos extraordinarios que realizan los servicios sociales a los usuarios para hacer frente a una necesidad concreta, que se considera que es básica y puntual (pago de una mensualidad de alquiler, alimentos frescos, muebles, ortopedia, etc.). En la práctica, representan un complemento puntual de los ingresos procedentes de la Renta Mínima de Inserción o de los subsidios básicos que tramita la seguridad social. En los casos más dramáticos que se han sucedido desde los recortes de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña en 2011, estas prestaciones han paliado la desprotección económica de hogares sin empleo que no recibían ningún tipo de prestación pública.

Las “ayudas de urgencia” están en buena parte diseñadas como un *derecho*<sup>263</sup>. Sin embargo, a pesar de las intenciones “universalistas” que el reglamento manifiesta, existen condiciones de la práctica de la asistencia social pública que condicionan esta interpretación más garantista: la diversidad de circunstancias de los usuarios que difícilmente pueden ser codificadas, la disponibilidad desigual de recursos humanos y materiales en los diferentes centros de la ciudad y, por último, las trayectorias profesionales y personales de cada trabajadora social. La siguiente cita muestra como la propia normativa puede acomodarse a tal complejidad:

[Respecto al reglamento para las ayudas de urgencia] Va en función de entradas y gastos [en la unidad familiar], gastos de vivienda... pero no es muy formal. Es como el barrio, que depende

---

<sup>263</sup> Desde los niveles políticos de esta administración local se ha animado a las trabajadoras a aumentar el número de ayudas tramitadas. Como vimos en el capítulo 4, el máximo de ingresos no es excesivamente bajo y se pueden conceder a cualquier usuario que demuestre que no puede hacer frente a uno de los gastos básicos tipificados (alquiler, alimentos, suministros de agua, gas y electricidad, medicamentos y ortopedia, transportes, etc.)

de quién te atiende. Hay compañeros que tramitan una ayuda de pagar recibo de la luz, que en teoría de estas solo se puede hacer una al año. Pues a la siguiente ayuda que hacen a esa familia cambian el nombre de la persona del hogar, de forma que la ayuda puede ser aceptada. Más que el reglamento, yo utilizo mi criterio (Joana, E.I.).

Asimismo, existen influencias institucionales procedentes de las *lógicas profesionales y de activación* que contribuyen a que las trabajadoras sociales perciban esta intención “*universalista*” como un arma de doble filo. Por un lado, se piensa que la prestación por sí sola, y sin una intervención complementaria, no contribuye a la transformación ni a la capacitación individual. Por el otro, una generalización de *prestaciones incondicionadas* en el ámbito de los servicios sociales comportaría el riesgo de reducir el trabajo cotidiano de estas profesionales a la tramitación administrativa. En la práctica, las trabajadoras sociales están decididas a utilizar (y ampliar) el margen de discreción que permite la normativa, con el objetivo de promover la “autonomía” de los usuarios<sup>264</sup>:

El trabajo social es importante para trabajar las habilidades de las familias, no para dar ayudas puntuales. Si no trabajas con la familia, al mes siguiente se encontrarán igual (Blanca, E.I.)

Desde el punto de vista profesional, las ayudas económicas y en especie, por sí mismas, tienden a inhibir la capacidad del usuario para dinamizar nuevas estrategias que le permitan superar la situación de necesidad. Las trabajadoras sociales consideran que las “ayudas de urgencia” solo pueden ser verdaderos instrumentos de capacitación si se gestionan a partir de una especie de “reciprocidad” que genere la “corresponsabilidad” del usuario:

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

Estas explicaciones reflejan el compromiso profesional por el cambio y la capacitación individual de los usuarios, en un marco de mayor la influencia de las “políticas de activación”. No obstante, es posible que esta orientación hacia la “corresponsabilidad” pueda también ser producto de la necesidad de racionalizar los recursos ante lo que perciben como una potencial demanda ilimitada de recursos, dado el contexto actual de necesidades. Entre los factores que favorecen esta *gestión técnica* de la prestación, se encuentra la estrategia (más o menos

---

<sup>264</sup> En el año 2012, la directora técnica, que era entonces un cargo designado por el PSC, se mostraba perpleja porque el reciente aumento presupuesto para las prestaciones de urgencia no se gastaba.

consciente) de restringir la información sobre los derechos de los usuarios a la prestación<sup>265</sup>. Mientras que algunos políticos locales realizan proclamas ante los medios de comunicación sobre el “aumento de ayudas para las familias”, las oficinas de servicios sociales no muestran ningún indicio sobre la existencia de esta o de cualquier otra prestación o ayuda en especie.

Yo sé que este reglamento dice que una familia puede disponer de ayudas de urgencias anuales hasta 800 euros. Esto la gente no lo sabe, si no, me parece que tendríamos colas de familias exigiendo los 800 euros (Joana, E.I.)<sup>266</sup>

Esta ambigüedad permite conciliar la mayor legitimidad que obtienen los servicios sociales al asociarse públicamente con las políticas universalistas (*diseñan* prestaciones “garantistas”), con una escasez de recursos que, *en la práctica*, los configuran como residuales<sup>267</sup>. En última instancia, semejantes equilibrios precarios y concesiones forzosas frenan el proceso de constitución de los servicios sociales como defensores efectivos de los derechos sociales.

Anteriormente, hemos visto que la “nueva pobreza” que atiende los servicios sociales percibe el riesgo de ser asimilada a aquella población que se considera que abusa del sistema (Shildrick y MacDonald, 2013). Las trabajadoras sociales conocen este temor y lo utilizan para construir la “corresponsabilidad” de estos nuevos usuarios:

Les digo: “Este casal vale 300 euros, ustedes pagarán 20 por su situación. Y que sepa que otras familias lo pagan todo y hacen un esfuerzo, que deja de hacer otras cosas para poder pagarlos”. (Ariadna, E.I.)

El reglamento interno de las ayudas de urgencia plantea unas orientaciones generales que, en la práctica, se supeditan las decisiones de la profesional. Esto se debe en buena parte a la importancia que los niveles intermedios y superiores de la organización otorgan al “criterio

---

<sup>265</sup> Como se vio en el capítulo 3, restringir el acceso a la información de las prestaciones sociales contraviene claramente la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Por otra parte, al mismo tiempo que tiene consecuencias negativas directas en el funcionamiento democrático de la institución (transparencia y rendición de cuentas), también perjudica las oportunidades de los individuos (Sindic de Greuges, 2012).

<sup>266</sup> En una ocasión que el reglamento de acceso a estas ayudas se llegó a publicar, esta actuación motivada políticamente fue criticada por las trabajadoras sociales como un llamamiento irresponsable a que “todo el mundo” acudiese a servicios sociales. Esto contrasta los discursos más generales que los profesionales realizan de que los servicios sociales deben ser universales. Además, como vimos en el capítulo 3, no dar publicidad de la medida incumple con la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Seguramente, estas contradicciones exponen amargamente como la realidad de unas constricciones que configuran los servicios sociales como residuales se impone a las intenciones de los legisladores y a los esfuerzos de las trabajadoras sociales por un mayor reconocimiento del sistema de servicios sociales.

<sup>267</sup> A partir de los principios que emanan de la Ley de Servicios Sociales de 2007 del Parlamento Catalán, no es extraño oír cómo desde las organizaciones de los servicios sociales se autodefinen como “la cuarta pata del estado del bienestar”, junto con los sistemas educativo, de salud y de pensiones.

técnico” de la trabajadora social<sup>268</sup>. En este sentido, la propia normativa puede incorporar unos criterios administrativos (“*gestión burocrática*”) que, en manos de las trabajadoras sociales, no coartan, sino que promueven una *gestión técnica* de la intervención. Por ejemplo, el reglamento no permite otorgar una “ayuda de urgencia” para subsanar un gasto que seguramente se va a repetir en el futuro (por ejemplo, una deuda de un alquiler que es superior a los ingresos de la familia). La profesional puede entonces “condicionar” una “ayuda” a que el usuario cambie su comportamiento actual para, más adelante, poder satisfacer de forma “autónoma” la necesidad que ha sido atendida (por ejemplo, que la mujer trate de complementar los ingresos del subsidio básico con empleos informales de limpieza en casa de particulares).

Los conocimientos y las actitudes que las trabajadoras sociales tratan de potenciar a través de las “ayudas de urgencia” ilustran el carácter resocializador y poliédrico de la práctica de la asistencia social. De esta manera, las “ayudas de urgencia”, además de poder estar condicionadas a que el usuario intente obtener más recursos de su nuevo entorno (por ejemplo, apuntarse a la OTG), también pueden ir acompañadas de una orientación sobre cómo gestionar la economía familiar bajo mayores restricciones. En este caso, la profesional se asimila a una especie de *asesora financiera* de las capas sociales más desprotegidas:

Al final con ayudas, con el tal, con trapicheos de aquí y de allá va tirando. Les digo: “Yo te pago un ayuda de urgencia, luego no pagues el alquiler y, cuando comiences a trabajar en Port Aventura, pediremos una ayuda la Generalitat. Porque entonces, al tener la nómina alta [en la Generalitat], verán que puedes cubrir todo lo otro y te pagarán las deudas de alquiler”. Le he tramitado Cruz Roja, comedor social... un mes le hice [una ayuda] para alimentos de 150 euros, así pudo pagar la luz... y así vas ganando tiempo, lo vas estirando, parece mentira, pero es así (Julia, E.I.).

Las “ayudas de urgencia” a menudo se concretan en tarjetas o cheques para comprar alimentos en el supermercado. Sin embargo, la *gestión técnica* de esta prestación puede convertir la “ayuda” en una herramienta simultánea de aprendizaje y de control para que la familia administre sus recursos de forma “más eficiente”, en función de unas necesidades que las trabajadoras sociales han jerarquizado previamente.

Incluso te encuentras a veces con gente que va a hacer la ayuda de alimentos frescos, que les damos una información muy concreta de lo que se puede comprar [me enseña una pirámide

---

<sup>268</sup> Esta centralidad de las trabajadoras sociales en la intervención institucional contra la pobreza contrasta con las influencias “desprofesionalizadoras” del New Public Management, que se han identificado en otros contextos de bienestar (Clarke y Newman, 1997)

alimenticia y visual además de los productos que se pueden y que no se pueden comprar].  
(Beatriz, E.I.)

En efecto, las trabajadoras sociales también han identificado hábitos de consumo considerados innecesarios entre la “nueva pobreza” y que relacionan con la cultura consumista que se había instaurado antes de la crisis<sup>269</sup>.

Ariadna: Por ejemplo, respecto a cuando decías que se debía reeducar de nuevo a la gente: te encuentras mucha gente, gente trabajadora, que, cuando tiene un trabajo puntual, lo primero que haces cómprale el móvil al niño, la tablet al niño, y tal. Yo les digo: “Por favor ahorra para dentro de tres meses quizás vuelvas a estar sin trabajo”. Y no hablo de la típica gente de servicios sociales que sale por la tele que dicen que tienen pantallas planas.

Andrea: Esta navidad ha habido una rifa de navidad en las familias del barrio. Les han tocado 5000 euros y se lo han gastado todo en electrónica. En móviles y tablets.

Ariadna: Gente que basaba la calidad de vida en tener, en tener (G.F.).

Las ayudas económicas de urgencia se instrumentalizan para que las familias de “nueva pobreza” readapten sus hábitos de consumo. La siguiente cita muestra cómo las prestaciones se constituyen en un recurso socioeducativo (“le comentas”), pero también de coacción a través de la “condicionalidad” que las profesionales imponen (“se limita que se vuelvan a dar [las ayudas de urgencia]”):

Josefa: Hay gente que no entiende que hay pocas diferencias entre un yogurt de marca blanca y uno de marca no blanca. Pues cuando le comentas que el hecho de no hacer servir una marca blanca limita el acceso a más productos, hay gente que lo entiende perfectamente y otra que no...

Entrevistadora: ¿os encontráis esto?

Sara: bueno, las ayudas de urgencia para alimentos están más asentadas, continuamos haciendo, pero la gente hace un mal uso. Eso hace que se limite que se vuelvan a dar, cuando quizás por situación económica les correspondería, porque realmente mucha gente no sabe comprar (G.F.).

### *Barreras contextuales para una gestión técnica orientada hacia la “corresponsabilidad” de la ayuda de urgencia*

Hasta ahora hemos visto cómo las profesionales tratan de implementar una *gestión técnica* de la “ayuda de urgencia” para favorecer comportamientos y actitudes que se ajustan al contexto social de recursos escasos y al marco normativo dominante. En este subapartado exploramos

---

<sup>269</sup> En el siguiente apartado se analizan las prácticas de disciplinamiento del consumo con la población más marginada que tradicionalmente ha sido usuaria de servicios sociales. A diferencia que con la nueva pobreza, el consumo considerado ostentario se asocia más bien a déficits morales y la intervención es más abiertamente punitiva.

los diferentes obstáculos organizaciones y profesionales que afrontan para poder llevar a cabo esta función.

En primer lugar, el carácter puntual de estas prestaciones y la falta de otras prestaciones económicas supone, además de no poder satisfacer las necesidades más básicas, una barrera para sostener en el tiempo los procesos de “corresponsabilización”.

Se establecen límites entre el tiempo de las ayudas, entre una ayuda y otra. Pero claro, es que vemos situaciones muy extremas. Yo como técnica igual le tramitaría a esta familia cada mes. Porque cada mes comen, pero, claro, no puedo [...] Es que no le podría tramitar más ayudas cada mes. Les digo: “Hasta aquí, te puedo apoyar acompañándote, escucharte, orientarte con lo que me plantéis, pero económicamente, tendremos que esperar un tiempo para volver a hacerte alguna cosa” (Joana, E.I.)

En este sentido, las prestaciones pueden acabar por tener un carácter paliativo que se aleja del objetivo del trabajo social, que consisten en producir “procesos de cambio individual y familiar”.

La ayuda de urgencia funciona mientras haya partida, como parche, como medida de contención, funciona para evitar un mal mayor. (Sara, E.I.)

Otro factor en parte situacional que provoca la *gestión burocrática* de la prestación es una demanda relativamente alta de “ayudas de urgencia” que reclaman la atención de necesidades prioritarias (lo que las trabajadoras sociales denominan “presión asistencial”). El incremento de usuarios reduce el tiempo disponible para ofrecer una atención profesional y no solo administrativa a los usuarios.

[El trabajo social] se ha desvirtuado por la presión de la demanda, que ha hecho que nuestros objetivos, o nuestras funciones más básicas, se queden en eso, en “funciones más básicas”. Lo básico es que una persona tenga la alimentación garantizada, las necesidades básicas, lo típico. Esta situación de presión, en la que los usuarios dicen: “no tengo comida, etc”, ha hecho que olvidemos el *trabajo social* (Pepi, G.F.).

Ciertamente, la profesional puede interferir en el proceso administrativo ante situaciones que aluden a la protección incondicionada a la infancia (*lógica universalista*):

Yo no puedo *dar* las ayudas de urgencia hasta después de un año de que vivan [en el barrio] y, si tiene volante, yo debo comprobar que viven en el sitio a través de una visita y entonces esperar un año a hacer la ayuda. Eso dice el reglamento. Pero si hay niños hacemos las ayudas (Lara, E.I.).



No obstante, este apoyo institucional a la infancia resulta mermado porque ni los servicios sociales básicos, a nivel específico, ni la ciudad, a nivel general, disponen de recursos socioeducativos que pudieran ir aparejados a las prestaciones (deportivos, de refuerzo escolar, tipo casal, etc.). La asistencia social pública solo puede financiar alguno de estos servicios en los casos de las familias con hijos que están bajo la *categoría administrativa* “de riesgo social” (servicio con fines socioeducativos), o de si los progenitores justifican que necesitan tiempo libre de responsabilidades parentales para un empleo específico (servicio con fines de “guardería”). La *autonomía profesional* se encuentra en la práctica mermada para redefinir la prestación a partir de la prevención, el bienestar y las oportunidades sociales de los niños (*childrens’ rights-based approach*) (*lógica familista*) (Eurochild, 2015). Por el contrario, la institución consigue orientar la prestación como un instrumento para una mejor adaptación a las necesidades del mercado (Morel et altri., 2011) (*lógica de la activación*), o para gestionar un “riesgo social” (*lógica profesionalista*):

Yo, como técnica, pienso que, con mi plan de trabajo, estaría bien vincular este niño al IMSST, a través de proyectos propios, del Centro Abierto o de alguna cosa, para que alguien vaya echando un ojo a este niño, y nos dé un *feedback*. Pero, muy probablemente, como este niño, por suerte, no tiene un expediente de riesgo abierto, y sus padres no trabajan, pues probablemente me dirán: “No. Como ellos no trabajan y están en casa, que se ocupen de ellos”. Claro, si las familias tampoco pueden colaborar para pagar algún servicio, hay muchas familias que no pueden hacer ni una pequeña aportación, puesto que no trabajan. Y eso sí me quema. (Joana, E.I.)

La anterior cita también muestra el riesgo de *burnt-out* que acompaña la práctica profesional cuando la tensión es mayor entre los ideales del trabajo social y las condiciones organizacionales (King, Lloyd y Chenoweth, 2002).

Otra vertiente de la *gestión burocrática* de las prestaciones se produce cuando el lenguaje de los “derechos” a las prestaciones pasa a dominar la relación entre trabajadora social y usuario. En este momento, se distorsiona la función que la profesional se otorga de fomentar la “corresponsabilidad” del usuario a través de las “contraprestaciones”:

La frase de ella era: “Ahora me tienes que pagar”, yo digo: “¿Cómo?”. La frase de ella era: “Yo tengo derecho a tener la vivienda digna y tú me tienes que pagar”. Entrás en una dinámica que ya no me gusta. “Es que te confundes, esto no es así. No somos un banco”. Las ayudas dejan de tener sentido como tal y pasan a ser algo que tienen derecho (Alba, E.I.)

El contexto institucional de la asistencia social pública hace las “ayudas económicas” objeto de “derecho” en situaciones que se pueden interpretar como de grave necesidad. Esta

dimensión garantista puede ser percibida como una traba para enmarcar una relación de “corresponsabilidad” que propicie el “cambio en la persona”. Algunas profesionales llevan al extremo este riesgo de “asistencialismo” y conciben las prestaciones económicas como una forma de caridad que debe desvincularse del trabajo social. De esta forma, algunas (pocas) profesionales deciden no gestionar prestaciones económicas, con la intención de delegar esta supuesta función de “beneficencia” al tercer sector.

[Proporcionar] Vales de alimentación considero que no. Nosotros decimos a los usuarios que no trabajamos con esto. Lo aceptan, porque no hay más. Decimos: “No trabajamos con esto, no trabajamos con esto”. Yo creo que hay otros apoyos en la red que le pueden ofrecer alimentación. Puede ser Cáritas, Cruz Roja o los evangelistas. Debe ser un caso exageradamente muy grave, muy grave [para que tramitemos una prestación desde servicios sociales]. (Carla, E.I.)

El hecho de que esta minoría de las trabajadoras sociales pueda llevar a cabo semejante restricción de recursos sin (aparentes) injerencias por parte de las compañeras o de otros niveles de la organización, y ante la supuesta indefensión de los usuarios, resulta un caso extremo de discrecionalidad que alude la vertiente más negativa que puede tener la *autonomía profesional*. Por otro lado, las profesionales no parecen estar en contra de que las personas tengan prestaciones establecidas como derechos. Más bien, muchas se quejan de que las prestaciones básicas estén gestionadas desde los servicios sociales y que, por tanto, distorsionen la práctica del trabajo social.

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

Por otro lado, una *gestión técnica* orientada a la “corresponsabilidad” también puede ser frenada cuando los usuarios se niegan a desvelar aspectos de su vida personal y familiar por una cuestión de dignidad (no consideran proporcionado que deban confiar su intimidad por una ayuda económica), o de pudor (simplemente, no explican ese tipo de cosas a extraños). Ocasionalmente, por “respeto a la persona” (*lógica universalista*), las trabajadoras sociales pueden renunciar a la inclinación de intervenir sobre la totalidad de la vida las familias, que tiene su base en la dimensión paternalista y de control social de los servicios sociales básicos (*lógica profesional y lógica de activación*):

No lo fuerzo más porque me parece demasiado invasivo [respecto a conocer a la esposa del demandante de la ayuda de urgencia]. Y es el marido que le lleva el papel a la mujer para que lo

firme. Y tampoco decido hacer visita a domicilio. Creo que se debe respetar. Yo mantengo el límite de la relación. Entro si me dejan a entrar. Quizás aquí debería ser más atrevida, para que ella vea que no pasa nada, que estamos para dar apoyo. Pero eso me cuesta. A mí, me cuesta. Supongo que yo quiero que respeten mucho mi privacidad, y eso lo trasladas al trabajo, porque son tus patrones de conducta normales (Julia, E.I.)

Este tipo de respeto hacia el usuario no sólo tiene implicaciones en los aspectos *procesuales* de la intervención, sino también en los de *contenido* (Clarke, 2012). Por ejemplo, una de las demandas más comunes que se realizan en el marco de la *gestión técnica* de las prestaciones es movilizar a todos los adultos del hogar para que accedan, prioritariamente, al mercado laboral. Sin embargo, la profesional puede orientar la *gestión técnica* para proteger las opciones de vida de los usuarios, aunque aparentemente vaya en contra de sus intereses materiales. La siguiente cita ilustra esta intervención y la enmarca en un discurso de empoderamiento que tiende a ser silenciado por la actual orientación dominante hacia el empleo:

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

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

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

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

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

Por último, cabe decir que una vez la trabajadora social acepta que la tramitación administrativa de numerosos casos va a ser una parte inevitable de su trabajo, puede desarrollar nuevas estrategias más eficaces de *gestión burocrática*. Además, la organización

parece capaz de poner en marcha mecanismos para difundir prácticas de eficiencia en la gestión<sup>270</sup>:

[La trabajadora social] Claudia ha hecho una innovación, se ha organizado de otra manera. Estaba muy saturada y ha cogido todas las ayudas de Cruz Roja, las ha puesto en un solo día, no sé si semanal o quincenal, y le está funcionando bien, le ha descongestionado mucho la agenda. Y hoy me decía: Si vienes mañana a pedir hora te darán para el lunes. Y lo ha compartido con el equipo [...] Laura, que también estaba muy colapsada, comentó en la reunión que lo había probado y que le iba bien (Cati, G.F.).

Hasta ahora hemos visto que la gestión técnica de las “ayudas de urgencia” para generar dinámicas de corresponsabilidad orientadas a la “autonomía económica” puede verse limitada por la falta de recursos, por la priorización de necesidades urgentes o básicas y por la fuerza que puede tomar en ocasiones el lenguaje de los “derechos”. Asimismo, se ha mostrado que en ocasiones la *gestión técnica* puede orientarse hacia la defensa de la dignidad y de la capacidad de elección de los usuarios, desafiando la definición institucional dominante de “autonomía”. A continuación, se analiza cómo las trabajadoras sociales implementan el programa de garantía mínima de rentas (Renta Mínima de Inserción, RMI en adelante), que debe proteger a los usuarios que no disponen de ingresos estables.

### *Renta Mínima de Inserción (RMI)*

Como hemos visto en el capítulo 3, la RMI consiste en una prestación de un mínimo de 426 euros destinada a hogares sin otros ingresos estables, y que incorpora el objetivo de la inserción social y laboral. Las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos (asistencia social pública) realizan la valoración económica y social de la familia y establecen la propuesta del plan de trabajo de inserción<sup>271</sup>. A pesar de representar una red básica de

---

<sup>270</sup> Más adelante se verá que la organización no resulta aparentemente tan permeable a otras potenciales prácticas de trabajo grupal o de diagnóstico comunitario en el marco de una *gestión técnica*.

<sup>271</sup> En la ciudad de Tarragona a 31 de diciembre de 2012, había 247 expedientes activos bajo seguimiento de los servicios sociales municipales (780 personas beneficiarias), y otros 14 expedientes bajo seguimiento de Caritas. Hasta el 2016, el *Departament de Empresa i Ocupació*, y más concretamente, la *Direcció General d'Economia Social i Cooperativa i Treball Autònom*, ha sido la encargada de aprobar las solicitudes que se han tramitado desde los servicios sociales locales. La RMI se ha implementado durante los últimos años de forma diversa según las directivas realizadas desde el *Departament d'Empresa i Ocupació* (antes de 2010 era el *Departament d'Acció Social i Ciutadania*). Podemos distinguir 3 fases. La primera, durante el inicio de la crisis económica, la prestación se aprueba con rapidez e incluye un colectivo de beneficiarios que no tiene identificadas “problemáticas sociales”, sino únicamente que no puede acceder al mercado laboral y no dispone de ningún otro ingreso. La segunda, a partir del *DECRET 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. Se produce en un contexto de déficit presupuestario y supone una restricción dramática de la prestación. En Tarragona un 30% de los expedientes se extinguen de forma abrupta, se dejan de aprobar nuevos expedientes (sólo se aprobaban a medida que otros se cancelaban), los criterios de acceso se hacen más estrictos, no se admiten casos donde no tengan una “problemática social” claramente identificada, y se pone tope de lo

protección social, la medida sólo se pueda aplicar a las situaciones de empobrecimiento más extremo:

Los casos que no tienen trabajo, y que necesitan la “pirmi” [RMI] no acceden, porque son “laborales” [“solo” tiene un problema de falta de empleo y no son susceptibles de ser objeto del “trabajo social”]. Claro, lo que tenemos que hacer es convertirlo en “social”. Pero convertirlos porque los convierte el propio caso, cuando hace demasiado tiempo que no encuentra trabajo, se convierte en un caso “social”. Al principio dice: “No tengo trabajo”, pero después ya dicen: “Se me rompió la lavadora y no puedo arreglarla. No tengo dinero para pagar las actividades en verano para dejar al niño y entonces no busco tanto trabajo. No tengo para moverme en transporte”. Van perdiendo según los años de pobreza, pierden calidad de vida, pierden capacidad. Al final, tienes riesgos de desahucio, de deudas, entonces ya lo vendes como “un caso” que antes era “laboral”, había unas capacidades, pero ahora es “social” (Leticia, E.I.).

La cita anterior muestra cómo el propio proceso de implementación de la RMI puede producir nuevos riesgos de exclusión para los usuarios que provienen de la “nueva pobreza”. Primero, una situación inicial de riesgo social moderado es desatendida por la medida, que permanece inactiva hasta que un proceso acumulativo e interactivo de desventajas y carencias sociales se ha culminado (Mur, 2002; Laparra y Pérez, 2008; Subirats, 2004; Levitas, 2006). En segundo lugar, la aprobación de la prestación requiere que las trabajadoras sociales *etiqueten socialmente* (Becker, 1963) los hogares como “casos sociales”. De esta manera, aspectos objetivos y subjetivos se entremezclan durante la tramitación de la medida para reconvertir una situación inicial de falta de empleo y de no acceso a otras prestaciones, en un “caso” de servicios sociales que requiere intervenciones complejas.

Desde el punto de vista formal, la prestación económica de la RMI establece medidas para que los usuarios participen activamente en su inserción social y/o laboral. Desde la práctica profesional, no existen acciones efectivas de formación o de integración laboral. Sin embargo, con usuarios con posibilidades de empleo, las trabajadoras sociales pueden informarlos de que la RMI es compatible con la realización de actividades remunerativas. Por otra parte, tanto el diseño de la medida, como la propia orientación profesional, incorporan una perspectiva multidimensional del concepto de inclusión social. Esto permite a las trabajadoras

---

que puede percibir mensualmente una familia, independientemente del número de personas que convivan en el hogar. Además, se establecen incompatibilidades con prestaciones que son claramente de naturaleza diversa -tales como la prestación por cuidador no profesional de la Ley de Dependencia- y con trabajos remunerados. La tercera, desde 2014 hasta inicios de 2016: se vuelven a aprobar los Pirmis que cumplen los requisitos, y con una mayor celeridad (la familia tarda dos meses en cobrar desde el momento que se tramita). Vuelven a ser compatibles los trabajos remunerados con la percepción del RMI. Sin embargo, se mantienen los criterios sumamente restrictivos y la limitación de la cantidad máxima que puede percibir un hogar. Las entrevistas a las trabajadoras sociales se realizaron durante esta época.

sociales reorientar la prestación para atender necesidades psicosociales y no propiamente de de empleo<sup>272</sup>:

[Respecto a una usuaria] Lo que necesita es estar bien de salud y, como tiene la Pirmi, podemos trabajar tranquilamente otros aspectos hasta que ella se pueda recuperar y volver al mercado laboral (Lara, E.I.)

En definitiva, las “contraprestaciones” que exige la RMI no son necesariamente dirigidas a una formación o a una inserción laboral a corto plazo (sobre todo cuando se teme por el bienestar de los niños)<sup>273</sup>. No obstante, muchas trabajadoras sociales temen el riesgo de que los usuarios se vuelvan “dependientes” de la prestación. Para evitar que la RMI se convierta en una medida “asistencialista”, las profesionales tratan de incluir actividades de inserción laboral lo antes posible.

Que comience a moverse, que no sólo se quede con el pirimi. Porque muchas veces es verdad que, al tener el “pirimi”, se relajan (Alba, E.I.).

La mayoría de los demandantes de RMI tiene un nivel de ingresos muy bajo. De esta manera, la RMI incorpora otros criterios de acceso que acentúan el carácter *selectivo* de la prestación. En primer lugar, las trabajadoras sociales pueden discriminar entre los usuarios no tanto para escoger a los más necesitados (todos lo están), sino para seleccionar aquellos con los que la medida puede tener éxito, es decir, que tienen posibilidades de volver a obtener ingresos externos (*triaging*) (Lipsky, 1980). Una *gestión técnica* del programa permite transformar el vago objetivo de “inserción social y económica” proclamado en la Ley de la RMI, en un conjunto de criterios implícitos para discernir los usuarios que más se beneficiarán de la medida en términos de activación. En este sentido, el “contrato” de inserción que debe firmar el usuario refleja la condicionalidad y la orientación hacia la “corresponsabilidad” de la medida:

Le digo al usuario: “Piénsate muy bien lo que me dirás y que quieres que ponga aquí [...] “Si pedimos el pirimi, tú, que aún estás de ocupa, cuando lleves dos meses cobrando te alquilarás una habitación. Y si no lo haces, podremos decir que te lo saquen, que hemos pactado esto” (Joana).

---

<sup>272</sup> Esta versión multidimensional y preventiva de la pobreza que, a priori, contemplan los servicios sociales básicos, contrasta con otros contextos de activación basados en políticas de *workfare* (ver Morgen, et altri. 2010).

<sup>273</sup> Igualmente, el foco de la relación de corresponsabilidad de la RMI puede desplazarse de la inserción laboral de los adultos a la educación de los hijos e hijas. Esta utilización de la RMI no suele afectar a la *nueva pobreza*, así que se desarrolla en el apartado “Gestión del riesgo”.

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

El Pirmi [la T.S se refiere a la oficina central de la Generalitat] acepta más, ve más lógico aprobar la prestación a una familia que acaba el subsidio, que no una que viene y dice que durante un año no ha cobrado nada de nada. En ese caso se encienden las luces de alarma. (Pepi, E.I.)<sup>274</sup>

Ciertamente, el requisito de saber de qué ha vivido la familia hasta el momento, puede facilitar el “diagnóstico social” y por tanto mejorar la intervención profesional. No obstante, esta exigencia de información puede desvelar una estrategia para establecer la *corresponsabilidad* del usuario que comporte el riesgo de acentuar la vertiente de control del trabajo social<sup>275</sup>.

Por otra parte, las trabajadoras sociales de servicios sociales a veces reproducen la preocupación social por la existencia de fraude entre los beneficiarios de los servicios sociales<sup>276</sup>. El procedimiento de tramitación de la RMI atribuye a la profesional la función de verificar por medio del interrogatorio y de la documentación que la situación de la usuaria se adecua verdaderamente a los requisitos de la RMI. No obstante, en la práctica, las trabajadoras sociales pueden canalizar esta demanda institucional desde una perspectiva socioeducativa (y no tan inquisitiva), que tiene como objetivo que las usuarias internalicen las responsabilidades que implica la prestación:

No lo sé, es que tampoco lo puedes demostrar [que el beneficiario tenga ingresos no declarados]. Mi trabajo es más concienciarlos de que es una ayuda temporal, que tiene fecha de caducidad (Ariadna, E.I.).

---

<sup>274</sup> Como veremos en la sección posterior, la economía sumergida se considera una práctica común entre los usuarios.

<sup>275</sup> En el caso de que el usuario fuera definido como “objeto” de una situación de injusticia u opresión, éste tendría *derecho* a una prestación sin necesidad de ninguna contrapartida, como por ejemplo, desvelar aspectos privados. Por el contrario, esta *demanda institucional a la sinceridad* (Duvoux, 2009) configura a la usuaria como un sujeto parcialmente responsable de su situación, que no tiene derecho inequívoco a la prestación y que debe realizar una *contraprestación previa al acceso al recurso*. Una vez enmarcada la relación asistencial en términos de corresponsabilidad, será más fácil que la usuaria responda positivamente a las posteriores demandas de la institución para fomentar su “autonomía”.

<sup>276</sup> Como en otros contextos de asistencial social pública (Leisering y Leibfreid, 1999), esta preocupación contrasta con la escasa atención que existe en torno a la posibilidad que una parte importante de la potencial población beneficiaria no solicite la prestación (*non take-up*). Por el contrario, existen experiencias de actividades de prevención basadas en captar activamente potenciales beneficiarios (*reaching out*) (HM Government, 2006).

En ocasiones, las trabajadoras sociales pueden corregir aspectos burocráticos en favor de aquellos usuarios con los que pretenden implementar estrategias de “corresponsabilidad”. Sin embargo, una *gestión técnica* en un marco de poca coordinación entre profesionales puede ampliar la discrecionalidad y, por tanto, incrementar el riesgo de desigualdades entre las intervenciones.

Hay fisuras en las normas objetivas del Pirmi. Es como todo, uno lo entiende de una manera y otro de otra. Por ejemplo, cuando una persona se cambia de domicilio: en el Pirmi hay un apartado que es demostrar que se trata de un hogar independiente [al menos desde hace un año]. Y claro, en el centro de x ésto lo tienen como muy firme. Para mí según qué casos también, pero otros casos, creo que no debo ser tan exigente. Y, como todo, [lo decisivo] es la manera como redactas las cosas, pues intento favorecer al receptor de la ayuda, puesto que hay personas que se lo están currando [...]. Claro, hay mucha precariedad de la vivienda. Mucha gente vive en alquileres de habitaciones y se mueven muchísimo. Y estos usuarios me dicen: “¿Qué quieres, estar un año allí y que me vengas a ver después?” En cambio, gente de esta, perdida, que está así desde hace muchos años, que es su forma de funcionar, pues mira, ahora no correremos a tramitar un Pirmi (Joana, E.I.).

En definitiva, la *gestión técnica* para favorecer el acceso a la RMI se orienta a aquellos usuarios que las trabajadoras sociales perciben con más necesidades y/o más posibilidades de mejorar su “autonomía”. Además, las profesionales piensan que una prestación regular como la RMI requiere de una intervención a dos niveles. Por un lado, es necesaria una atención individual y familiar por parte la trabajadora social y de otros recursos especializados para atender las necesidades emocionales y relacionales de los usuarios (“competencias básicas”). Por el otro, los usuarios deben incorporarse a una dinámica de actividad más “normalizada”, que los movilice y los capacite más específicamente para el empleo (por ejemplo, realizar un curso de formación ocupacional).

### ***Barreras para una gestión técnica de la RMI***

Hasta el momento, hemos visto que, a pesar de las constricciones económicas y de servicios, las trabajadoras sociales tienen un cierto margen de maniobra para orientar esta prestación a la “capacitación” de los usuarios. No obstante, durante la práctica cotidiana, se producen múltiples situaciones que limitan esta *gestión técnica de la RMI*. Por ejemplo, cuando una trabajadora social se incorpora en un nuevo barrio o equipo de trabajo, esta pasa a asumir los expedientes de usuarios asignados a esa nueva posición (“heredan los RMI”). Se trata de usuarios que se considera que hace tiempo reciben la prestación sin que hayan tenido que realizar “contraprestaciones” y, por tanto, se percibe como muy difícil o costoso redirigir esa



dinámica. Asimismo, la gestión técnica de la prestación puede verse superada por dinámicas más impersonales y automatizadas de implementación en periodos en que la administración autonómica incentiva y aprueba estas prestaciones con facilidad<sup>277</sup>. Finalmente, y como en el caso de las “ayudas de urgencia”, la falta de prestaciones complementarias y de servicios capacitadores que resuelvan las necesidades más básicas impiden que las trabajadoras sociales instrumentalicen de forma efectiva estas prestaciones para la inclusión social.

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

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

Junto con estas constricciones organizacionales internas y de la normativa, las profesionales encuentran un límite claro a su capacidad efectiva de decisión en el hecho de que la RMI responde una *gobernanza* multinivel, dónde el Departamento de Ocupación de la de la administración autonómica *es* decisivo<sup>278</sup>. A continuación, vemos las diferentes maneras en que se toman decisiones sobre la RMI desde este segundo nivel de implementación. A diferencia de los sistemas educativo y sanitario que tienen una financiación de base impositiva, el financiamiento de los servicios sociales deriva de partidas presupuestarias establecidas anualmente (Subirats, 2009). Esta constricción apunta a que puede ser la lógica racional de restricción presupuestaria lo que explica unos comportamientos aparentemente

---

<sup>277</sup> El dominio de la *gestión burocrática* debido a la denominada “presión asistencial” se ha analizado más en profundidad en anterior apartado sobre las “ayudas de urgencia”.

<sup>278</sup> De hecho, a pesar de que las trabajadoras sociales conocen personalmente y se comunican de forma asidua con las técnicas del *Departament*, que aprueban las solicitudes, cuando se refieren sus decisiones nunca personalizan, sino que hacen referencia a “el Pirmi”. Es posible que piensen que en realidad la capacidad de decisión de estas técnicas de la Generalitat está fuertemente supeditada a las orientaciones tomadas desde niveles superiores.

arbitrarios y caprichosos por parte de la administración autonómica. Las constricciones que se señalan a continuación se superponen a las fuertes restricciones de la RMI que se reglamentaron a través del Decreto de 2011 (explicadas en el capítulo 3), y que ya habían reducido la eficacia de la RMI para atender la pobreza.

### *Barreras burocráticas e interpretaciones restrictivas*

El diseño de la RMI no se adecúa a las trayectorias administrativas irregulares que buena parte de la población empobrecida se ve obligada a seguir:

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

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

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

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

Joana: Pasado un tiempo lo volví a pedir [el RMI], pero en aquella época la hija, que igual tenía 17 años entonces, encontró un trabajito, de pocas horas. A mí la familia no me lo comunicó. Cuando tramité el RMI vieron que esta nena estaba dada de alta por la seguridad social y los suspendieron por este motivo<sup>279</sup>.

Entrevistador: ¿Y si la familia te lo hubiera comunicado?

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

La ambigüedad del órgano decisor de la administración autonómica acentúa el carácter arbitrario de la prestación y promueve un clima de incerteza que perjudica claramente a los

---

<sup>279</sup> El *Departament de Benestar* detecta esta irregularidad porque, a diferencia de los servicios sociales básicos, tiene acceso directo a la información de la Seguridad Social.

usuarios. Las familias tienen, entonces, aún más restringidos sus márgenes de actuación y pueden verse impedidas de atender a necesidades y compromisos familiares. Por ejemplo, la normativa de RMI permite, “en situaciones justificadas”, a las familias salir de España durante menos de 30 días. No obstante, lo que se considera el proceso de tramitación multinivel de la RMI dificulta la interpretación de este concepto, de forma que las trabajadoras sociales pueden desaconsejar a las familias que se acojan a este supuesto porque tendrían el riesgo de perder la RMI. Ante la indefensión de las usuarias y la impotencia de las trabajadoras sociales, este *derecho* reconocido por la normativa es suprimido *de facto* durante este segundo nivel de implementación:

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

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

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

### *Gestión picaresca vs. Gestión burocrática*

Con el fin de evitar fraudes potenciales, el órgano autonómico que finalmente aprueba la RMI puede aplicar una *gestión picaresca* que incremente todavía más su carácter arbitrario y poco garantista. Por ejemplo, la normativa de la RMI no permite que los demandantes hayan salido de España durante los dos últimos años y, para comprobarlo, se registra su pasaporte. Recientemente, el órgano autonómico de la RMI detectó que muchos solicitantes se presentaban con pasaportes nuevos a causa de pérdida. Estas pérdidas se oterpretaron que podían ser una práctica extendida por parte de la población extranjera para ocultar que no

cumplían el requisito de no haber salido del país. Entonces, a partir de un determinado momento, a todas las personas con pasaporte nuevo se les ha denegado automáticamente la RMI. En este caso, la propia incapacidad de la administración para verificar una situación comporta la vulneración del derecho del usuario a poder perder un documento sin tener que recibir una penalización desproporcionada.

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

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

Con la crisis, la falta de recursos públicos suficientes ha hecho aflorar tensiones entre diferentes fracciones sociales precarizadas<sup>280</sup>. Desde la administración regional, estas tensiones se han explotado a veces para legitimar recortes de la prestación. El discurso gubernamental ha recogido (y amplificado) la preocupación de una parte de las familias de origen español de que las familias magrebíes abusan de las prestaciones<sup>281</sup>. Por otra parte, estos discursos han limitado, a la postre, las estrategias de supervivencia de familias con empobrecidas.

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

### *Indefensión y abuso de poder*

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

---

<sup>280</sup> Ver el subapartado 5.3.2. “Obstáculos para un mayor beneficio de las familias usuarias de las escuelas con bajos ingresos”.

<sup>281</sup> El entonces *Conseller del Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya* justificó con proclamas xenófobas las suspensiones de expedientes que acompañaron el *Decret* de 2011: “Mena asegura que miles de marroquíes defraudan con la RMI” (El País, 19 de agosto de 2011). La propagación de estereotipos negativos es una de las estrategias de las élites políticas y económicas para desmotivar potenciales beneficiarios y así racionalizar las prestaciones (Handler y Hasenfeld, 2008).

Ella es una de las pocas que han llegado hasta el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Yo creo que si todas las que le suspenden el “pirmi” fueran al Tribunal, ganarían, porque las suspensiones que hacen no tienen razón de ser. A ella se la suspendieron. Hizo un recurso y le dijeron que no. Entonces fue a Barcelona y cogió un abogado de oficio allí (que tienes que ir hasta Barcelona). Al final le dieron 5000 y pico de euros de atrasos. Pero, claro, entonces se lo suspendieron, porque, claro, como había tenido 5000 y pico de ingresos [superaba el límite de ingresos anuales para tener derecho la prestación]. Es fuertísimo. (Pepi, E.I.)

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

#### **4.3.4. Maximización de los recursos externos**

##### ***Introducción***

En los apartados 4.3.2 y 4.3.3 hemos visto que la intervención profesional tiene como objetivo básico que la usuaria con dificultades económicas despliegue unas actitudes y comportamientos apropiados para acceder a los recursos de este entorno. Desde el *trabajo social ideal*, el acceso a los recursos materiales pasa por la inserción en el mercado laboral y de vivienda formal. Desde el *trabajo social real*, el acceso a los recursos materiales a menudo pasa por *concebir y aprovechar* las oportunidades que ofrecen la familia extensa y la red comunitaria y de compatriotas, la economía más informal, y, finalmente, el entramado público-privado de servicios y recursos asistenciales. La acción institucional puede modificar la relación de los nuevos usuarios con estos sistemas de bienestar a través de proporcionar nuevas informaciones e interpretaciones sobre estas instituciones, alterar las expectativas previas, promover nuevas habilidades e interceder con estas instituciones. De esta manera, los usuarios redefinen sus vínculos con las redes familiares y comunitarias para poder beneficiarse de mayores apoyos y recursos, se insertan en actividades remuneradas que hasta hace poco no formaban parte de su abanico de oportunidades laborales o acceden a servicios y recursos que, cada vez más, ofrecen la administración y las entidades sociales o asociaciones

y que se destinan a las “víctimas de la crisis”. La asistencia social pública redefine las características y las funciones de los sistemas básicos de bienestar –familia, mercado y estado– y, por consiguiente, contribuyen activamente a la *construcción social del sistema local de bienestar*.

Este apartado explora el tercer proceso para producir la *readaptación social* de los nuevos usuarios: la *maximización de los recursos*. Este análisis tiene en cuenta que el contexto de los servicios sociales de Tarragona presenta dos condiciones particulares. Por una parte, se contraponen a las formas más severas de *workfare*, en las cuales las trabajadoras en primera línea tratan de implicar a los nuevos usuarios en una relación de reciprocidad que intenta emular estrictamente el modelo mercantil de contrato, como si la contraprestación fuera un fin en sí mismo (Morgan, Acker & Weight, 2010). Por el contrario, las prestaciones de asistencia social pública en Tarragona tratan de ser parte de una estrategia global para *activar* a los usuarios para que accedan a recursos externos de los servicios sociales básicos.

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

Sin embargo, el sistema de servicios sociales en España no tiene la capacidad inclusiva de otras instituciones de bienestar, debido a la infradotación de recursos financieros y humanos y a la escasa valorización institucional y política del área (Adelantado y Jiménez, 2003). De esta manera, los servicios sociales básicos deben adquirir la función de mediar entre estos nuevos usuarios y los recursos de bienestar más informales y oficiosos, pero que son los que están efectivamente disponibles en el nuevo marco de oportunidades que se fragua con la crisis<sup>282</sup>.

### ***Familia y comunidades***

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

La asistencia social toma un papel residual porque la familia y la comunidad se consideran las principales fuentes de protección social en los sistemas de bienestar del sur de Europa

---

<sup>282</sup> Puede ser que, en un contexto de falta de alternativas institucionalizadas, la escasa influencia y visualización que tienen los servicios sociales básicos dentro del complejo burocrático resulte útil para que dispongan de mayor libertad para ayudar a los nuevos usuarios a movilizar otros recursos menos legítimos de bienestar. En efecto, los servicios sociales tienen una trayectoria de intervención en situaciones límite de necesidad o de marginalidad y no disponen de sistemas de *accountability*. Estas condiciones pueden resultar decisivas para intervenir con la nueva pobreza, la cual necesita una respuesta ante el desconcierto y la desesperación que se padece tras haber perdido sus fuentes formales de bienestar.

(Paugam, 2005; García y Kayepov, 2002). De ahí que la implementación de la *gestión técnica* de la intervención social se canalice en buena parte a través de la movilización de los recursos potenciales de las redes familiares y sociales<sup>283</sup>.

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

En un contexto institucional de escasos recursos, las trabajadoras sociales configuran las prestaciones como subsidiarias de la ayuda de las redes familiares, pero también de otras estrategias de supervivencia que pueden considerarse marginales:

Ella me dice: “Pues no tengo nada”. Y luego cuando empiezas a preguntar ya no es así. Pues tiene a los padres para ir a comer cada día. Él busca chatarra. A ella le dan comida en Mercadona. Eso es poco, pero es algo, y necesito saberlo. Porque tengo una chica nigeriana, con maltrato. Su comunidad la denostó por denunciar al marido. Él [la pareja] incluso fue a la cárcel. Ella se ve sola. Esa señora sí que no tiene apoyo. Yo eso debo saberlo. (Pepi, E.I.).

Las relaciones familiares y comunitarias son fuente tanto de recursos materiales y económicos como de *reconocimiento social* (Paugam, 2008). Por tanto, una protección institucional que proteja y fortalezca las esferas familiares y comunitarias es necesaria para contrarrestar los procesos contemporáneos de precarización social, que se caracterizan por combinar la exclusión laboral con el aislamiento social (Castel, 2000)<sup>284</sup>. Sin embargo, en la práctica cotidiana de la asistencia social pública de Tarragona, la hegemonía de la *lógica familista* acaba provocando una concepción de la inclusión sesgada, donde la familia se presenta como un sistema infalible de integración social y bienestar. La definición institucional de “autonomía del usuario” en realidad resulta “serviciocéntrica”, puesto que basa su éxito en que los usuarios dejen de “depender” de las prestaciones y recursos de la administración. Se promueve entonces una especie de *punto ciego institucional* que impide prevenir potenciales

---

<sup>283</sup> El familismo institucional no sólo instrumentaliza la familia extensa como un potencial recurso económico, sino también la concibe como un factor clave para comprender y realizar el “diagnóstico social”. Desde esta perspectiva profesional fuertemente marcada por la psicología, las “dinámicas familiares” pueden explicar la vulnerabilidad en el hogar (Fernández, 2015).

<sup>284</sup> En este sentido, los sistemas de protección social más centralizados que separan de forma rígida la solidaridad estatal de la solidaridad comunitaria pueden haber generado problemas de integración social (*individualismo negativo*) (Astier, 2010)

relaciones perjudiciales de *dependencia* de una familia extensa o comunidad que en realidad mermen las capacidades y el bienestar de los usuarios<sup>285</sup>.

El mantenimiento de estas contradicciones entre los supuestos de intervención y las duras realidades familiares y comunitarias de los usuarios requiere un *trabajo ideológico* (*ideological work*) (Morgen, et altri, 2010) de sobrevaloración de la familia extensa. Para ello, las trabajadoras sociales tienen a su disposición *discursos* familistas fuertemente legitimados: “Savater dice que la ‘ONG familia’ ha impedido un estallido social mayor en España”<sup>286</sup> (Burr, 2003). Asimismo, esta interpretación familista de la realidad social (que encaja con el diseño de los programas y la escasez de recursos) puede venir reforzada por las percepciones de las propias trabajadoras sociales, que podrían seleccionar –de forma no consciente– experiencias anecdóticas para crearse opiniones que, a la postre, les permita gestionar los desafíos prácticos y morales de la práctica:

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

La falta de recursos institucionales para la emancipación de la juventud (López, 2006; Moreno Mínguez, 2012) y para las familias monoparentales (Flaquer, Almeda y Navarro-Varas, 2006) fomenta la orientación familista de servicios sociales con las madres jóvenes. En estos casos, la intervención que las trabajadoras sociales pueden considerar más adecuada para prevenir el riesgo de pobreza y de exclusión social es disuadir a la usuaria de su intención de formar un hogar independiente de la familia extensa. En la siguiente cita vemos cómo la trabajadora social puede verse entonces obligada a movilizar una *definición infantilizante de la usuaria* para que su intervención no entre en conflicto con los objetivos

---

<sup>285</sup> Ver el concepto de “capital social negativo” (Portes, 1998). Esta *lógica familista* puede supeditar principios de la *lógica profesional* del trabajo social, como la “capacitación” o la “dignidad” de la persona. Por ejemplo, la negativa a solicitar ayuda a la familia extensa puede ser legítima porque responda a la voluntad de ejercer lo que puede ser considerado el *derecho individual* de no tener relación con la familia extensa. Finalmente, el recurso a la familia extensa puede resultar una solución a corto plazo pero que termine por saturar los recursos familiares y comunitarios de todo el grupo (Laparra y Pérez, 2012). Podría ser que la intervención de base familista ignore que las propuestas institucionales únicamente basadas en las *relaciones afectivas* pueden no acomodarse a las nuevas *racionalidades* que emergen en las sociedades modernas capitalistas (Tönnies, 1984; Weber, 1962).

<sup>286</sup> eldiario.es, 26 de enero de 2013



manifiestos de liberación y empoderamiento del trabajo social<sup>287</sup>. En la siguiente cita, la trabajadora social describe esta situación de forma expresionista<sup>288</sup>:

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

La falta de políticas sociales y familiares convierte estas intervenciones en estrategias que seguramente son más eficaces para proteger las familias jóvenes de la pobreza (extrema), pero a cambio de sacrificar los proyectos personales y familiares. Además, la institución individualiza las desventajas sociales de forma que los usuarios pueden sufrir una intervención social degradante. Asimismo, las presiones y las expectativas familistas que “retornan” la responsabilidad de atender a las madres jóvenes a la familia extensa también corren el riesgo de favorecer situaciones severas de privación material:

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

Esta disolución institucional de las fronteras económicas entre el núcleo familiar y la familia extensa puede intensificarse en el caso de ciertos grupos sociales, sobre los cuales existe el prejuicio de que los parientes mantienen intensas relaciones de ayuda mutua.

Había el caso de una familia [gitana] que la nena no iba por las tardes porque la familia no podía pagar la parte que le tocaba [del comedor escolar] que no cubría la beca nuestra. Entonces se achuchó a la familia para que, entre todos, que son un montón, pusieran lo que faltaba. Claro, si el abuelo, que es el que se encarga [de la nena], no puede asumirlo, pues también hay tíos que llevan los niños al mismo colegio y que se pueden encargar. Él me decía: “¡Pero es que claro, yo no quiero pedir nada a mis hermanos!” Y yo le respondía: “Pero, a ver, sois familia, ¿no?”. Es una cosa que hemos trabajado juntamente con la escuela. (Carla, E.I.)<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> La definición global de trabajo social acordada por la Federación Internacional de Trabajadores Sociales y la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social en 2014 incluye la afirmación: “*Social work is a practice-based profession and an academic discipline that promotes social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people*”.

<sup>288</sup> Es posible que la utilización del humor, del cinismo y de la despersonalización sea una estrategia adaptativa de las profesiones que se enfrentan a dramas humanos sin la capacidad de darles respuesta (Becker y otros, 1961).

<sup>289</sup> Los servicios sociales básicos se despliegan sobre una *lógica de proximidad* al territorio de (Subirats, 2007) que facilita la implementación de los principios familistas. Por ejemplo, las relaciones de la trabajadora social con otros actores de la zona

Las trabajadoras sociales también proyectan los supuestos familistas entre los compatriotas o dentro de la comunidad:

Tengo unos chilenos que vinieron solos sin familias, pero se han juntado con otros, entre unos y otros se ayudan. Son su familia en España. Quizás económicamente, dinero físico no [se dan], pero sí que se dice: “Te compro la compra del fin de semana”; “Te doy el plato de comida de tu hija; “Vamos a comprarnos ropa”. Para mí eso ya es una ayuda. La gente tiene red y son gente superviviente, saben cómo buscarse la vida. Lo que pasa que te tienen que vender la moto. Evito hacer siempre ayudas, prefiero enseñar a la gente como buscar trabajo, o como buscarse la vida (Alba, E.I.).

Forzar una *norma de la reciprocidad* sin la protección que tienden a incorporar los vínculos afectivos entre familiares puede acercar estas relaciones a su versión más *descarnadamente contractual*. Por ejemplo, como veremos en el capítulo 6, la petición de recursos de la usuaria a compatriotas puede suponer entrar en procesos de endeudamiento severo.

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

Los servicios sociales básicos tienen encomendadas funciones sociales diversas, que durante la práctica cotidiana pueden colisionar. Las trabajadoras sociales pueden intervenir con un mismo usuario de forma simultánea para que mejore su situación económica y para que adquiera "responsabilidades y habilidades parentales"<sup>290</sup>. Estos encargos institucionales promueven supuestos diferentes sobre las posibles cualidades de la familia: de “protectora económica” (*lógica familista*) y de “potencial amenaza” (*lógica profesionalista*), respectivamente. La siguiente cita muestra cómo un enfoque familista para resolver las dificultades económicas de la familia monoparental puede menoscabar el mandato institucional de *capacitar* a la usuaria en su rol de madre.

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

---

(usuarios, agencias, etc.) permiten conocer a la familia extensa independientemente de la voluntad de la usuaria. En tal caso, la capacidad de decisión de la usuaria se reduce porque la profesional puede dar por descontado los recursos de la red familiar.

<sup>290</sup> Ver el subapartado 3.4.3 “Organización de los servicios sociales básicos en Tarragona”.

Otro caso de *contrafamilismo* se puede producir para proteger a las mujeres de sus parejas violentas o de otras situaciones menos explícitas de opresión. La profesional puede desplegar un trabajo paciente de presentación de alternativas familiares y de apoyo emocional para que la usuaria pueda algún día abandonar esta situación familiar e iniciar un proyecto familiar propio. En este caso, la intervención social antepone la protección física (*lógica profesional*) o la autonomía individual (*lógica universalista*) de la usuaria a la defensa de un núcleo familiar de tipo tradicional<sup>291</sup>.

En casos donde no hay denuncia, hacemos un seguimiento. Con esta mujer se trata de hacer un acompañamiento de qué quiere, qué necesita y hasta dónde puede llegar. Es una chica joven que no ama a su pareja, pero que es su familia. Y es lo que hay. Hacerle ver que ella es mujer, que no todo es familia, y que la familia también puede ser mamá y niños, no siempre la papá, mamá... que se pueden concebir de otras maneras (Blanca, E.I.)<sup>292</sup>.

### *Mediación ante las rupturas familiares*

La precariedad económica durante esta crisis económica ha desestabilizado muchos núcleos familiares. Las trabajadoras sociales reconocen ampliamente que las dificultades económicas generan unas tensiones en las parejas que pueden culminar en la separación (y que, quizá, hasta entonces se habían mantenido latentes gracias a la dinámica frenética de trabajo y de consumo previo a la crisis)<sup>293</sup>. En este sentido, la práctica cotidiana en primera línea debe gestionar las tensiones relacionales causadas en parte por el incremento y la diversificación de la pobreza. En algunos casos las trabajadoras sociales pueden mediar para intentar mejorar la relación de pareja y evitar la ruptura:

Les dije: “Bueno, pareja, cada uno cuando viene por separado y me referís según qué cosas. ¿Queréis sentaros todos aquí con el apoyo de una psicóloga? A ver si os puede ayudar a soportar este proceso que os ha tocado vivir” (Emilia, E.I.).

---

<sup>291</sup> Cambios legislativos y sociales han propiciado que los principios y las prácticas más explícitas de igualdad de género formen parte del contexto institucional de los servicios sociales. Además, estos nuevos planteamientos han encontrado en la profesión del trabajo social, formada mayoritariamente por mujeres y normativamente orientada a superar las desigualdades, un terreno propicio para desarrollarse. Estos cambios son otro elemento reconfigurador del *familismo* de los servicios sociales. En el apartado “Gestión del riesgo social” se profundiza en la gestión institucional de las contradicciones entre los conflictos de las intervenciones empoderadoras de la mujer con el familismo tradicional.

<sup>292</sup> La intervención desde servicios sociales en contra de la violencia de género se centra en (o pesa sobre) la mujer. La falta de respuestas institucionales dirigidas a la contención o reforma del hombre maltratador, pasa a constituirlo como una amenaza constante que la mujer debe evitar.

<sup>293</sup> En ocasiones, las profesionales también han asociado la nueva situación de desempleo (y, por tanto, de “inutilidad”) del varón con la decisión de la mujer de separarse o de denunciar una situación de abuso. Por otra parte, las profesionales también identifican que la nueva situación de privación puede tener el efecto contrario: las parejas se mantienen unidas de forma involuntaria para así economizar (*pool*) oportunidades y recursos.

Una vez la ruptura de la pareja se ha consumado, las profesionales pueden mediar para compensar la falta de dispositivos jurídicos eficaces que protejan a los niños de los conflictos entre los progenitores:

Se hace un juicio rápido, los padres se separan, pero no hay un convenio respecto al niño o la niña, y eso es un problema. Y nosotros tenemos que intentar acompañar para que esto se haga. [...] Lo que intentamos es hablar con papá y mamá, incluso podemos juntar a los dos para hablar con los dos a la vez, para hacer entender esta situación (Lara, E.I.).

### ***Redefinición profesional del familismo***

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

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

Ariadna: Sí, claro, sólo que la familia extensa últimamente ya no... La familia extensa es más de apoyo, de apoyo emocional, de saber que en un momento dado no te quedarás en la calle [...] El núcleo familiar eres tú, eso no se puede olvidar. Quizás es más apoyo del tipo “tú vas a trabajar y el abuelo se queda con el niño”. Esto a veces incluso les rejuvenece (E.I.)<sup>294</sup>.

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

---

<sup>294</sup> En cierta manera, el apoyo económico familiar se vuelve más *residual* (“de saber que, en un momento dado, no te quedarás en la calle”).

*cognitivo* de redefinición de las relaciones sociales se hace posible un nuevo *recurso institucional* para construir redes de apoyo entre usuarias.

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

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

### *Los mercados formales e informales*

En contraposición con otras organizaciones gubernamentales que tradicionalmente han atendido a un público más amplio y que están más burocratizadas, los servicios sociales fomentan los usuarios accedan a los recursos de los mercados informales del trabajo y de vivienda. La situación de extrema vulnerabilidad de los usuarios y la falta de recursos internos y externos adecuados condiciona unas prácticas cotidianas de las trabajadoras sociales que difícilmente pueden ajustarse siempre a la normativa previamente establecida:

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

Esta *irregularidad administrativa* tiene escasas consecuencias prácticas, pero el tono reivindicativo adoptado por la trabajadora social (“no me da la gana”) muestra que el apoyo a las familias desde los servicios sociales puede requerir el desarrollo de una actitud ambivalente con las normas oficiales. Este apartado muestra que la falta de fuentes oficiales de satisfacción de las necesidades y de capacitación social predispone a las trabajadoras sociales a *informalizar* los servicios sociales básicos.

La economía no declarada oficialmente tiene tal importancia y envergadura en las sociedades del sur de Europa que debe ser tenida en cuenta en momento de diseñar las políticas de inclusión social a través del empleo (van Berkel, *et altri.*, 2002; Pérez, 2010)<sup>295</sup>. Sin embargo, las instituciones más centrales del espacio burocrático (Servicio de Empleo Estatal, Seguridad Social, etc.) no reconocen las actividades de economía informal como una alternativa legítima para las familias empobrecidas. Este apartado muestra cómo en un contexto de elevado desempleo y de una fuerte presencia indeseada de empleo a tiempo parcial y temporal (SPC, 2015), la asistencia social pública debe articular una economía informal ilegal, pero consolidada, con las necesidades emergentes de los nuevos pobres. Como veremos a

---

<sup>295</sup> En las sociedades occidentales, el trabajo remunerado no sólo proporciona ingresos, sino que otorga estatus y reconocimiento de que la persona es valiosa para la sociedad (van Berkel *et altri.*, 2002). De esta manera, las trabajadoras sociales identifican el trabajo, en cualquiera de sus modalidades<sup>295</sup>, como fundamental para la inclusión social porque amplía el abanico de oportunidades sociales de los individuos (García y de Schampheleire, 2002). Por un lado, un mercado laboral segmentado que produce inestabilidad y altas tasas de paro de larga duración como es el sur Europa, favorece que las personas desempleadas recurran a trabajos irregulares (Morlicchio, 2001). Por el otro, el estado y las instituciones públicas tienen una relativa legitimidad relativamente baja, de forma que existe una mayor tolerancia social a la economía no declarada (Flaquer y Escobedo, 2009). En este sentido, se ha identificado que los hogares considerados en riesgo de exclusión mantienen una actividad laboral relativamente alta, pero de baja calidad y a menudo no declarada, por lo que no resuelve las dificultades económicas (Foessa, 2008). El hecho de que una buena parte de los usuarios de servicios sociales deban recurrir al mercado informal, así como a los vínculos familiares y comunitarios, conforma un modelo de *precariedad integrada* (Laparra, 2007).

continuación, este propósito institucional requiere de las estrategias de las experiencias, las habilidades y los compromisos de las trabajadoras sociales.

Ciertamente, la intención inicial de las profesionales es la inserción en el mercado formal. Las trabajadoras sociales no sólo informan de las posibilidades de empleo a las usuarias, sino que aprovechan la relación de confianza que proporcionan los servicios sociales para desarrollar un *trabajo cognitivo* que reconfigure las expectativas de inserción que tienen las usuarias y encuadrarlas en un comportamiento que facilite la entrada en ese mercado laboral. La siguiente cita muestra cómo las trabajadoras sociales movilizan su conocimiento y sus habilidades persuasivas para hacer más efectiva su orientación laboral:

Es hacerle entender que hay unos programas de formación ocupacional que son para profesionalizar. Y que ella puede hacer. Por ejemplo, les hablo de un curso de camarera de habitaciones y ellas responden: “¡Oh, yo ya sé limpiar!”. Entonces yo le respondo: “Pues no, porque hay formas profesionales de la limpieza. Se debe aprender. Yo no sé tampoco. Y allí harás prácticas en el hotel” (Pepi, E.I.)<sup>296</sup>.

Sin embargo, las condiciones socioeconómicas e institucionales dificultan trayectorias exitosas de inserción laboral. Por ejemplo, la realidad de la insuficiencia de permisos parentales (Faisse y Escobedo, 2104) y de servicios infantiles (capítulo 5), hace que las familias monoparentales que no tienen un gran apoyo de la familia extensa y que no pueden optar a trabajos bien retribuidos dependan de la “flexibilidad” del mercado informal de empleo<sup>297</sup>:

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

---

<sup>296</sup> El empleo formal resulta la primera opción para iniciar un proceso de inserción laboral y social. Este puede ser más viable para las mujeres, dado el desempleo generalizado que asola a buena parte de los varones que perdieron su empleo con la crisis (Sarasa, 2014).

<sup>297</sup> En las familias monoparentales, un empleo convencional puede mejorar los ingresos del hogar pero al mismo tiempo limitar el tiempo disponible para sus otras necesidades básicas, de forma que afecte negativamente su bienestar social (*time poverty*) (Burchardt, 2008).

Además, la “nueva pobreza” tiende a mantener relaciones inestables e insuficientes con un mercado laboral formal que es altamente selectivo y precario. Por tanto, buena parte de estos usuarios deben permanecer o retornar a los servicios sociales<sup>298</sup>:

Lo que sí me preocupa es que la gente está trabajando, cobra 400 y pico y me tienen que venir a pedir trabajo. Eso me indigna. Y yo lo manifiesto delante de la persona. Y entonces me enseña [acredita con documentación]: “Trabajo tantas horas, me pagan 300 euros”. Yo sí comparto esta sensación de explotación. Les proponen cosas como: “Ahora te contrato una hora”. Es una pobreza laboral y no pueden comer [...] Ya todos se han acostumbrado a que encuentra un trabajo y tiene que ir a pedir comida [A servicios sociales o Caritas] (Claudia, E.I.)

Por una parte, esta cita demuestra la posición crítica que algunas trabajadoras pueden tener frente al sistema socioeconómico, y que va en línea con los principios de justicia social de la profesión. Asimismo, apunta a una elaboración de las emociones (“me indigna”) que más adelante veremos que servirá a la profesional para justificar intervenciones que contradicen la normativa oficial. Por otra parte, desmiente la tradicional creencia colectiva de que existe una división entre la población “que atiende los servicios sociales” y el resto de la sociedad “que trabaja”: por un lado, estaría el “usuario” de servicios sociales, que se caracterizaría por ser “problemático” (en el sentido de que acumula múltiples y complejas dificultades), y que “dependería” de la ayuda social; por el otro, el resto de la población no usuaria, que sería “trabajadora” y que se encontraría en situación laboral activa o protegida por el sistema de prestaciones contributivas. La idea que subyace en estas categorizaciones sociales es que las prestaciones y las ayudas de la asistencia social pública fomentan un “estilo de vida” que implica una pérdida de hábitos de trabajo. Sin embargo, la realidad que emerge con fuerza de la crisis económica es que para muchos hogares la asistencia social se trata de un recurso indispensable que suplementa otras fuentes de ingresos y de recursos o que permite subsistir durante fases críticas del ciclo vital<sup>299</sup>.

Mientras que las actividades de economía informal son fuertemente sancionadas por otras agencias gubernamentales de protección social, como son la Seguridad Social y el Servicio de Empleo y Prestaciones Estatal, los servicios sociales simplemente integran esta realidad en su intervención:

---

<sup>298</sup> La crisis económica en España ha empeorado de las condiciones de trabajo para ciertos estratos de la población que participa en el mercado de trabajo (OECD, 2016) La tasa de pobreza entre la población trabajadora en España era del 12,6% en 2012. Esta cifra solo era superada en la Unión Europea (28) por Rumanía (19,1%) y Grecia (15,1%) (Eurostat, 2014).

<sup>299</sup> Otras investigaciones en el contexto europeo y estadounidense apuntan de manera similar a cómo la asistencia social pública ayuda a implementar salarios insuficientes (Saraceno, 2002; Morgen y Maskovski, 2003).



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

Las trabajadoras sociales tratan entonces de ajustar los comportamientos de los nuevos usuarios para maximizar las diferentes fuentes de subsistencia disponibles. Sobre todo, en el caso de la “nueva pobreza”, las profesionales entienden que el marco de referencia *oficial* de los usuarios para la obtención de recursos (mercado laboral y de vivienda formal) frustra sus intentos y, por consiguiente, los termina por “paralizar”. Por el contrario, las trabajadoras sociales saben que la economía informal puede ser el primer paso para generar un “círculo virtuoso” positivo para las capacidades individuales y los vínculos sociales que, en última instancia, permita el acceso un empleo con totales garantías (García y Schampheleire, 2002). La siguiente cita muestra este aspecto, y además incluye el trabajo ideológico que realizan las profesionales para justificar esta orientación:

Yo aplaudiré a alguien que le cuesta encontrar, no tiene posibilidad de un contrato y que se busca la vida, a diferencia de otro que se queda en casa esperando a que le caiga. Más vale que se busque la vida. ¿Por qué lo debo castigar? ¿No lo hace todo el mundo, los políticos más importantes? Ahora han salido los papeles de Panamá<sup>300</sup> (Eva, E.I.).

El siguiente extracto de grupo de discusión ilustra que las necesidades perentorias de los usuarios y la falta de recursos oficiales obligan a las trabajadoras sociales a incorporar (y compartir con las colegas) estas prácticas no oficiales tanto en su quehacer diario como en su identidad profesional.

Eva: eso lo hacemos todos [respecto a aconsejar a un usuario a que deje de pagar el alquiler, o a cambiar el concepto de las prestaciones de urgencia]. Y cuando una trabajadora social te llama, le das esta solución: “te doy la solución trampa”,

[Se confirma de forma generalizada]

Entrevistador: ¿Lo veis bien?

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

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

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

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

---

<sup>300</sup> (The Guardian, 8th April 2016).

Lara: ¿Qué les dices? ¿“paga un alquiler” [respecto de un usuario que realiza una ocupación ilegal]? Hay algunos que ya han alquilado y que no lo han podido pagar. Los ingresos son para comer. ¿Cómo gestionas eso? ¿Realmente debes obligarlos a que busquen un alquiler para que no puedan pagarlo y a los dos días los echen fuera? ¿O tienes que aguantar esta situación y decir: “Bueno, mientras están aquí tienen un techo y están más o menos bien”? (G.F.)

En un contexto de constricciones, infringir las normas oficiales puede resultar una estrategia racional para conseguir los objetivos de la organización (ejemplo: atender las necesidades de los usuarios) (Blau, 1963)<sup>301</sup>. Las trabajadoras sociales, a través de un sistema socioeconómico *oficioso* (mercado informal), promueven nuevas capacidades (*capabilities*) que están orientadas a que los usuarios *funcionen* en el marco de reconocimiento y recompensas *oficial* (Sen, 2009)<sup>302</sup>. El capítulo 3 ha mostrado que Tarragona, incluso en comparación con el resto de Cataluña y España, presentaba una desproporción especialmente acusada de personas que habían sido expulsadas del sector de la construcción y que ahora son difícilmente empleables. Los servicios sociales aceptan el mercado informal e ilegal para paliar la falta de alternativas ocupaciones plausibles en contextos territoriales donde se concentra este grupo de población desempleada:

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

En el caso de la vivienda, la falta de oportunidades habitacionales procedentes del mercado formal y de la propia administración ha propiciado igualmente el desarrollo de un mercado informal<sup>303</sup>. Al igual que sucede con los trabajos no regularizados, las trabajadoras sociales reconocen que, a falta de otras alternativas, la ocupación es inevitable.

---

<sup>301</sup> Burawoy (1979) ha mostrado que la infracción de las normas en el seno de una organización también puede reflejar una forma de resistencia activa por parte de los trabajadores ante el conflicto de intereses que se produce con los rangos superiores y con las élites. Este no es el caso de las trabajadoras sociales, que no establecen oposiciones ideológicas con unas superiores jerárquicas que, de hecho, habían sido previamente trabajadoras sociales. En cambio, las trabajadoras sociales sí que se autodefinen en contraposición a las regidoras responsables de los servicios sociales. Las profesionales tienden atribuir intereses propagandísticos a algunas medidas (ejemplo: incremento indiscriminado de las ayudas de urgencia, o la campaña de verano contra el hambre infantil), que ellas contraponen con al objetivo de servicios sociales de solucionar los problemas reales de las personas.

<sup>302</sup> La economía informal representa una *proveedora ilegítima de recursos legítimos*: «Social scientists have typically studied such phenomena as “deviance” as a pathological, abnormal behaviour whose special roots have to be uncovered, so that “society” can act effectively to rid itself of the problem. Hughes, however, wants to include them as “part of the total complex of human activities and enterprises... in which we can see the [same] social processes going on... that are to be found in the legitimate institutions” » (Becker, 1998, p. 105)

<sup>303</sup> La Vanguardia, 2 de noviembre de 2015.

Por otra parte, las trabajadoras sociales se protegen de los riesgos que puede tener para ellas y para los servicios sociales básicos esta viculación con los recursos no oficiales. El siguiente extracto de grupo focal ilustra cómo las profesionales definen hábilmente los límites profesionales en relación con la economía informal:

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

Andrea: sí

Eva: Eso sí, Guadalupe, pero decir “fulano de tal necesita” y dar el nombre el teléfono de otro privado, yo eso no lo he hecho, eso me da respeto.

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

Mari Luz: Pero hay centros de servicios sociales que lo tienen...

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

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

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

Lluïssa: Eso lo hacíamos en el centro Y, había un cartel que exponía, pero en teoría era el centro cívico, y allá “se ofrecía”.

El contexto de insuficiencia de recursos institucionales también impide que las trabajadoras sociales puedan exigir a los usuarios que tengan un comportamiento social o moral impecable. Más aún, algunas profesionales se sirven de la *autonomía relativa de los servicios sociales* respecto de otras agencias de control social para preparar a la usuaria para que sea capaz de movilizar unos recursos que la misma institución no puede reconocer oficialmente.

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

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

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

En efecto, la escasa capacidad protectora de la asistencia social pública empuja a algunas trabajadoras sociales a cuando menos *tolerar* estos comportamientos<sup>304</sup>. Sin embargo, la trabajadora social también puede *motivar* (de forma solapada) estas prácticas ilegales cuando valora que la situación de pobreza puede tener consecuencias nefastas para la familia (por ejemplo, ante el riesgo de “separar” a los niños de sus progenitores). Esta forma de *resistencia profesional* resulta posible en un contexto institucional que permite un amplio margen de maniobra profesional y que se empaña del principio básico del trabajo social de defender a los vulnerables<sup>305</sup>. No obstante, como vemos en la siguiente cita, la resistencia se desarrolla sólo a nivel individual, seguramente por falta de canales para institucionalizar la protesta.

“Lo importante es que tus hijos puedan estar otra vez contigo. La pequeña irá a la escuela infantil, los otros al colegio. Tramitaremos, el comedor escolar, comedor social, Cruz Roja.” Comida no les faltará. Y mira, Sergi, la luz se puede enganchar, el agua se puede enganchar, y un piso se puede ocupar. Lo importante es lo importante. Yo no le puedo decir “Ocupa un piso, engancha la luz”. No se lo diré nunca, ya llegará a su propia conclusión. Se debe ir de legal, pero si la vida ya no te lo permite... lo que no puede hacer es separar la familia, un bebe de 10 meses. La administración pública no debería tolerar esto. Debería tener una red de recursos (Júlia, E.I.)

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

### ***Las redes socioasistenciales públicas y privadas***

Las trabajadoras sociales consideran que los sistemas familiares y comunitarios, así como las franjas inferiores del mercado laboral (formal e informal) son unos *recursos de bienestar* más

---

<sup>304</sup> Además, saltarse las reglas puede reafirmar la dignidad ocupacional de las trabajadoras sociales porque representa una oportunidad de mostrar sensibilidad y flexibilidad ante las situaciones de los usuarios (Hvinden, 1994).

<sup>305</sup> Además, es posible que el contexto sureuropeo que prioriza la familia (Flaquer, 2004) y donde tienen escasa legitimidad las normas institucionalizadas (Ferrara 1996 y Martinotti *et alri*. 2001) ofrezca los recursos culturales (para legitimar) y tecnológicos (falta de *accountability* jurídica) para situar la acción de los servicios sociales (algo) más allá de la legalidad.

capacitadores que las organizaciones y los servicios destinados específicamente a los pobres. Sin embargo, la actual saturación de las redes familiares y comunitarias y la falta de oportunidades de actividades remuneradas orientan la acción de los servicios sociales hacia recursos asistenciales distribuidos por agencias públicas y privadas. Durante la crisis, este tipo de acción ha sido favorecida por el incremento de recursos internos (ejemplo: ayudas de urgencia), así como por la extensión y diversificación de formas institucionalizadas de apoyo económico y social fuera del sector público (Fresno, 2015; FESBAL, 2016). De esta manera, organizaciones de caridad tales como Caritas y la Cruz Roja han incrementado y diferenciado sus prestaciones y servicios, el voluntariado se ha expandido, diferentes compañías privadas con ánimo de lucro han introducido medidas sociales tales como “los bonos sociales” (compañías eléctricas y de agua), los “alquileres sociales” (bancos) o los “menús gratuitos” (restaurantes). Estos cambios implican que las trabajadoras sociales tienen la posibilidad de movilizar más recursos de caridad, así como lograr también una mayor implicación a otras organizaciones de carácter más universal en la atención de la pobreza (por ejemplo: bancos y empresas energéticas).

Como vimos en el apartado “Internalización de la condición de usuario”, el hecho de convertirse en “usuario” de los servicios sociales municipales puede suponer un primer paso dentro de una posible trayectoria social descendiente. Pues bien, el hecho de recibir asistencia social por parte de entidades como Caritas y la Cruz Roja puede significar el siguiente paso<sup>306</sup>. Una vez más, la trabajadora social es un agente activo contra las barreras identitarias para que las familias accedan a los recursos destinados a la que puede ser su nueva posición social<sup>307</sup>:

Los de aquí nos dicen: “¿Alimentos de Cruz Roja? ¿Y si me da los alimentos el vecino de abajo, que es voluntario?”. O temen que les vean haciendo cola... claro, hay todos estos miedos. [...] Les digo que es lo que hay, y que ellos han de decidir. Les digo que lo respeto, lo entiendo, pero el procedimiento para recibir los alimentos es éste. Si resulta que sois amigos del

---

<sup>306</sup> Este proceso lineal de *descenso social* no es universal. De hecho, las propias trabajadoras sociales reconocen que hay usuarios que han acudido primero a las organizaciones caritativas, puesto que las consideran más accesibles y menos invasivas que esta organización burocrática gubernamental. Recordemos que la asistencia social pública tiene potestad para iniciar una valoración del nivel de “riesgo social” de los hijos de un usuario, y de actuar en consecuencia. De esta forma, un nuevo estudio acerca de los procesos de atención de los “nuevos usuarios” de la asistencia social privada no lucrativa podría desvelar nuevas dimensiones de la gestión social de la pobreza en las sociedades que emergen de la crisis.

<sup>307</sup> El imaginario social sobre algunas organizaciones de asistencia social privada no lucrativa las asocia a las formas más *socialmente descalificadoras* de caridad (Paugam, 2002). Por otra parte, la diversificación socioeconómica de las trayectorias individuales (Beck, 2006) se traduce en la realidad territorial en que personas que proceden de un entorno similar se pueden encontrar en la parroquia desempeñando los roles opuestos de “necesitado” y de “voluntario”.

voluntario... se debe asumir [...]. Mi tarea es facilitar que acepten que es la realidad que tienen  
(Leticia, E.I.)

En general, y como ya se apuntó en el capítulo 3, algunos dispositivos privados de atención a las necesidades más básicas han evolucionado acorde con una mayor sensibilidad social y profesional por proteger las identidades heridas de la “nueva pobreza” (*face work*) (Goffman, 1974). Tratan de seguir cumpliendo con sus misiones caritativas, pero cambian las formas para evitar los aspectos que resultan visiblemente más humillantes para los nuevos pobres. Por ejemplo, los servicios sociales municipales, en colaboración con la Cruz Roja, han desarrollado un sistema de ayudas de alimentos frescos que consiste en una especie de tarjeta de crédito con la que los usuarios pueden adquirir productos en los supermercados.

El Mercado dona al comedor social productos alimenticios que están a punto de caducar y servicios sociales de Part Baixa podemos derivar a 15 familias cada semana para que vayan a buscar “alimentos frescos”. Es un recurso más normalizador, que lo coges y puedes llevarlo a casa para cocinar. Para ellos, no es: “venga, me dan la comida hecha” (Emilia, E.I.)

Es posible que el reciente aumento de usuarios tienda a reducir las funciones de las trabajadoras sociales a los aspectos más administrativos (*gestión burocrática*). Sin embargo, estas profesionales despliegan sus habilidades y capacidades hasta en las tareas más aparentemente anodinas. En cierta manera, lo que importa no es tanto el qué, sino el cómo lo hacen. Por ejemplo, la “información” que las trabajadoras sociales pueden ofrecer a los usuarios puede incorporar una *gestión técnica* orientada a la de motivación y de orientación. La siguiente cita muestra el carácter polifacético de la intervención profesional en un contexto de vulnerabilidad relacionada con situaciones de separación y de riesgo de desahucio de algunas usuarias:

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

La intensidad de la crisis durante los últimos años ha incrementado la presión social para que administraciones y empresas muestren una mayor *responsabilidad social* (Navarro, 2012). Por ejemplo, algunos bancos empiezan a colaborar con los servicios sociales para proporcionar un “alquiler social” para las familias que desahucian que ha frenado la dramática dinámica de exclusión residencial que había desencadenado la crisis:

Se ha normalizado más la dación. Los usuarios dicen: “Tengo que dar mi piso, pues lo doy”. Pero antes no era así, y tampoco había ninguna alternativa a dar el piso. Antes dabas el piso, te

quedabas con la deuda y te ibas a la calle. Ahora el usuario piensa: “Doy el piso, no me quedo con la deuda y me puedo quedar en mi piso” [gracias al “alquiler social”] (Pepi, E.I.)

Otras empresas o administraciones también pueden tomar medidas extraordinarias para facilitar el acceso a sus productos o servicios por parte de los clientes o ciudadanos con más necesidades. Sin embargo, estas organizaciones no están preparadas para valorar el grado de necesidad de los hogares y otorgan a los servicios sociales la función de validar la vulnerabilidad de las familias. De esta forma, cada vez más los servicios sociales adoptan un rol de *certificación social*: la empresa municipal de la vivienda solicita un “informe social” para frenar el desahucio de una familia, o la empresa municipal de agua pide que servicios sociales le pase una lista con los hogares a los que debe condonar las deudas<sup>308</sup>. La siguiente cita expone esta realidad, y al mismo tiempo alerta del riesgo de que una profesión que se basa en establecer relaciones de confianza adopte funciones de control social tan explícitas:

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

Por otra parte, las desventajas ocasionadas por la indefensión de los usuarios ante las instituciones más centrales a veces requieren la intervención de las trabajadoras sociales. Las profesionales ejercen *advocacy* (Schneider and Lester: 2000) cuando, por ejemplo, “recuerdan” a las compañías energéticas que la reciente ley del Parlamento catalán les impide cortar los suministros energéticos de los usuarios. Esta función profesional se ejerce de forma más dramática cuando organizaciones de bienestar se comportan de forma abiertamente excluyente:

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

Como se ha visto, el contexto de bienestar español no dispone de un sistema de prestaciones o de servicios que atiendan de forma global las necesidades de los usuarios y de sus familias, sino que se conforma de diferentes ayudas y recursos que presentan una articulación deficiente (Laparra, 2013). Además, las dificultades ocasionadas por los vacíos e ineficacias en la atención social se agravan por la falta de publicidad de las prestaciones y la información confusa sobre los recursos. Todo esto configura un espacio de ayudas sociales tan

---

<sup>308</sup> Esta mayor sensibilización social de las burocracias gubernamentales y de las empresas lucrativas representa un elemento de progreso, más allá del alcance real del cambio. En cierta manera, supone que unos espacios que estaban completamente burocratizados o mercantilizados han sido *recolonizados* por nuevas lógicas que incorporan aspectos de justicia social.

necesario como incomprensible para los nuevos usuarios, y que hace imprescindible la mediación profesional. Así, dentro de la dinámica de intercambios que configuran la relación de corresponsabilidad, las trabajadoras sociales transmiten a los usuarios nuevos conocimientos y aptitudes para acceder a las ayudas básicas. Al final, un aspecto importante de la “autonomía” que deben alcanzar los nuevos usuarios consiste en conocer y normalizar “los trucos” necesarios para optimizar las (escasas) prestaciones disponibles. La siguiente cita ilustra como algunas trabajadoras sociales pueden asumir el rol de “asesora financiera”, que, a veces, no sólo debe realizar un trabajo cognitivo, sino también moral, sobre la gestión eficiente de la economía:

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

La intervención profesional supone a menudo un plan con los usuarios que integra gastos perentorios, deudas asumibles, la combinación más eficiente de las ayudas y prestaciones posibles, la gestión del tiempo en los diversos pagos para maximizar el dinero, o la negociación con entidades bancarias o empresas energéticas. La “nueva pobreza” puede verse abocada no sólo a enormes incertezas y a la dependencia de otras agencias que pueden ser arbitrarias y cambiantes, sino a entablar comportamientos *underground* que contrastan con su identidad social.

En realidad, *la picaresca* que las trabajadoras sociales asocian al usuario “de toda la vida”, el que se considera “integrado en el sistema de ayudas”, es reprobada no tanto por picaresca, sino porque la consideran abusiva. Sin embargo, esta *picaresca* es equivalente al conocimiento profundo del sistema que tienen las trabajadoras sociales y que se convierte en un instrumento esencial para la adaptación material y de identidad de la “nueva pobreza” su nueva estructura social de oportunidades. Las trabajadoras sociales se ven obligadas a transitar por los límites normativos y la ambigüedad moral para paliar situaciones de miseria y desesperación<sup>309</sup>.

---

<sup>309</sup> Esta falta de alternativas no evita a las profesionales sentir contradicciones, con ciertos costes emocionales. En la siguiente cita, las muestras de incomodidad y de vergüenza de esta misma profesional, delatan una especie de disculpa orientada a mantener una relación social con el entrevistador que podría haber peligrado al haber mostrado una imagen de sí misma que considera que puede ser sancionada socialmente (Scheff, 2003): “Hacemos trucos, no está bien eh [ríe] “ya hemos hecho ayudas de esto, pues haremos ayudas de aquello. Como que ahora no dan por material escolar, pues hacemos la ayuda de ropa y tú consigues los tickets de alguien y me los traes” [ríe] Es que, si no, ¿qué hago? Me estoy poniendo roja... [ríe] Ellos no saben qué trampas” (Júlia, E.I.)



En definitiva, este último subapartado apunta al trabajo informativo, cognitivo y emocional que realizan las trabajadoras sociales tanto con los usuarios como con un nuevo entramado social-asistencial para paliar necesidades económicas que parece emerger de la crisis. Como se ha visto en los otros dos subapartados anteriores, esta intervención se complementa con los intentos de reestructurar las relaciones que la “nueva pobreza” mantiene con los sistemas familiares y comunitarios, y con los mercados informales para configurar un nuevo contexto de oportunidades que dé respuesta a la privación y el desasosiego. A su vez, esta construcción institucional del marco de oportunidades se interrelaciona con los otros dos procesos analizados en este capítulo: la internalización de la condición de usuarios y la gestión técnica de la prestación para generar la “corresponsabilidad” de los usuarios.

El análisis de los tres procesos interrelacionados que configuran la *readaptación social* de los usuarios ilustra que la intervención social es global y, por tanto, integra aspectos materiales, cognoscitivos, emocionales y actitudinales. El aprendizaje de, por ejemplo, gestionar una economía doméstica a través del “asesoramiento financiero” se relaciona con el establecimiento de “compromisos” por parte de la usuaria, que, a su vez requieren una “estabilidad”, que es fomentada por el “apoyo emocional” ofrecido por los servicios sociales. En el siguiente subapartado, el análisis de las prácticas de *readaptación social* de la nueva pobreza dirige su mirada a sus posibles consecuencias ambiguas de cara a la inclusión social.

#### **4.3.5. Consecuencias sociales**

En estos últimos años, las institucionales públicas y privadas han reorientado sus actuaciones para atender las necesidades de los hogares excluidos del mercado laboral y del sistema de prestaciones contributivas más protectoras. Un nuevo entramado institucional emerge para los hogares que se han empobrecido durante la crisis. Esta “nueva pobreza” tiende a recibir subsidios o tener trabajos con bajos ingresos que deben complementar con otras prestaciones (ayudas de urgencia, bonos sociales, becas comedor, etc.) y ayudas en especie (alimentos de la Cruz Roja). Asimismo, estos usuarios tienen más garantías de mantener la vivienda gracias a estrategias como la cohabitación, el alquiler social o la ocupación. De esta manera se redefine lo que había sido caracterizado como la *última malla de protección social* (Arriba y Moreno, 2005). Como hemos visto en los anteriores subapartados, esta cobertura material se complementa con diferentes procesos de *readaptación social* que dinamizan las trabajadoras sociales para que los usuarios se desenvuelvan en las nuevas condiciones socioeconómicas. En última instancia, estas prácticas parecen ofrecer nuevo *equilibrio funcional* entre necesidades y recursos que mitiga la crisis social y humana, pero, por otra parte, ofrece pocas posibilidades de capacitación y bienestar social. Esta realidad desmitifica la expectativa

institucional de la “autonomía” del usuario, la cual justificaba aplicar dinámicas de “corresponsabilidad”. En el régimen de bienestar que emerge de la crisis, el temido *asistencialismo* se cuela por la puerta de atrás de los nuevos servicios sociales:

Se han acostumbrado. Hace 4 años era “no cobro ya los 800 euros, no puedo pagar la hipoteca, me van a echar del piso”. Y eso era una gran ansiedad. Y ahora tú ves la situación es de 5 de familia, con 400 euros y que dentro de 2 años los van a echar [los alquileres sociales se establecen en principio por dos años]” Entonces, dices: “¡Vamos a trabajar! No nos podemos quedar, ahora que ha pasado la crisis, ese momento de ansiedad. Ahora podemos trabajar otras cosas”. Pues ahora resulta que la familia no está receptiva porque ya está más tranquila (Pepi, E.I.)<sup>310</sup>

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

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

Las nuevas respuestas del contexto socioeconómico e institucional también han producido esta especie de aceptación de la pobreza entre las propias trabajadoras sociales:

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

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

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

---

<sup>310</sup> Investigación sobre el “bienestar” y la “felicidad” que ha emergido durante los últimos años apunta a que más que la precariedad es inestabilidad material la que genera un mayor sufrimiento social. Más concretamente, la incerteza financiera es negativa para el bienestar social puesto que la posibilidad de perder los ingresos no compensa la posibilidad de aumentarlos en términos de bienestar social (Thinking Allowed, 25 de abril de 2016). Estos hallazgos explicarían que el “conformismo” de los usuarios es en realidad una estrategia para prevenir la propia salud mental.

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

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

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

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

Las trabajadoras sociales que empezaron su actividad profesional en la década de los ochenta vivieron un contexto más favorable al *trabajo social crítico* y a la intervención comunitaria (Cortinas, 2012b; Bailey y Brake, 1975). El siguiente extracto de grupo focal muestra la lúcida mirada de una profesional de aquella generación sobre la función social que pueden adquirir las trabajadoras sociales en el contexto actual:

Andrea: ¿Pero resuelven algo las ayudas de urgencia?

Lluïssa: Hacen una contención

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

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

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

En definitiva, el actual marco institucional y socioeconómico genera tensiones entre las intenciones de las trabajadoras sociales y su práctica real. Estas profesionales se encuentran en el centro de una red de recursos restringidos y de objetivos dispares, que produce consecuencias ambiguas. Por un lado, las trabajadoras sociales ofrecen una respuesta

pragmática a la privación y la desesperación de familias que ven como su mundo social se ha desvanecido. Por el otro, la acción de estas profesionales tiende involuntariamente a reproducir las desigualdades sociales al dirigir a las familias hacia un contexto social de desventajas e inseguridades, al mismo tiempo que naturaliza su situación. Este análisis apunta un contexto de socioeconómico y de bienestar actual que constituye una diversidad de nuevos recursos precarios para unas clases bajas y medias económicas que han sido golpeadas por la crisis. La acción de los servicios sociales básicos trata entonces de canalizar estos recursos en lo que puede resultar un nuevo espacio social que constituye una *zona gris* de escaso bienestar y oportunidades, que está entre la inclusión y la exclusión.

## 4.4. Gestión de los riesgos sociales

### 4.4.1. Introducción

Después de haber analizado cómo las trabajadoras sociales intervienen con la “nueva pobreza” a través de producir procesos de *readaptación social*, este apartado analiza el otro eje de intervención que configura el funcionamiento actual de los servicios sociales de Tarragona: la *gestión de los riesgos sociales*. En este segundo caso, las profesionales tratan de paliar las consecuencias más negativas que tiene la pobreza en los usuarios que sufren trayectorias consolidadas de pobreza y de riesgo de exclusión social (“con múltiples problemas”). Este tipo de intervención se centra más en las personas que han sido definidas como los “usuarios tradicionales de servicios sociales” y que se considera que, a diferencia de la “nueva pobreza”, su situación de dificultad no deriva fundamentalmente de la crisis económica<sup>311</sup>.

Este apartado se centra en cuatro áreas de intervención con los usuarios “con múltiples problemas”. Primero, se muestra la dificultad y el conflicto que implica tratar de implementar las prestaciones sociales con fines de “activación” cuando no existen posibilidades realistas de empleo. Segundo, se analiza cómo las profesionales pueden tratar de reorientar el uso que los

---

<sup>311</sup> En el capítulo 1 vimos que los estados del bienestar canalizan las demandas y las tensiones socioeconómicas a través de tres mecanismos, que se reflejan en las nociones de *necesidad*, *derecho* y *amenaza* (*risk*, en el original) (Clarke y Langan, 1998). Los procesos de readaptación social tienden a girar más explícitamente sobre las *necesidades* y los *derechos*. Este apartado, en cambio, se enmarca en la tendencia generalizada de los gobiernos durante las últimas décadas a definir la familia a la vez como fuente y como remedio de los problemas sociales (Gillies, 2008). En la práctica cotidiana de los servicios sociales, esta orientación supone fundamentalmente *gestionar los riesgos* sociales que, de forma más o menos velada, están asociados a situaciones de pobreza.

usuarios realizan de las prestaciones de forma reduccionista y sesgada debido en parte a la escasez de recursos. En tercer lugar, se muestra cómo la existencia de dispositivos administrativos y legislativos de control, junto con la falta de recursos económicos y de servicios socioeducativos, pueden orientar de forma desproporcionada la intervención institucional de atención a la infancia a la supervisión de las “habilidades parentales”. Finalmente, se muestra cómo las intenciones profesionales de igualdad de género, de protección y de capacitación de la mujer, al pasar por el filtro institucional, se transforman en un necesario pero insuficiente “apoyo emocional”, o bien acaban por forjar proyectos vitales inadecuados a la realidad y la voluntad de las usuarias.

De estos cuatro tipos de prácticas se desprende que cuando se combinan la falta de recursos institucionales con profundas desventajas en los ámbitos formativos, de salud, de trabajo, de vivienda y relacionales, y dentro del marco burocrático de los servicios sociales, las profesionales pueden desplegar prácticas paternalistas que aumenten el control sobre aquellos comportamientos que se consideran socialmente más lesivos.

#### **4.4.2. “Asistencialismo” y “dependencia”**

Como se ha visto en los procesos de readaptación social, las trabajadoras sociales consideran que la implementación de las prestaciones económicas debe promover una “corresponsabilidad” que favorezca la agencia de los usuarios en las diversas facetas de su vida. No obstante, la siguiente cita muestra que la realidad cotidiana de la asistencia social pública puede ser percibida por las profesionales como una actividad que atrapa y limita a los usuarios.

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

En los barrios más empobrecidos, los servicios sociales reciben una fuerte demanda de prestaciones por parte de una población caracterizada por múltiples desventajas sociales. En estas circunstancias, las trabajadoras sociales tienen limitaciones para desarrollar intervenciones sociales de capacitación de los usuarios. La siguiente cita corresponde a

Susana, que cuenta con experiencia previa en *trabajo social comunitario* (Casado, 2013) y con otros estudios en ciencias sociales que complementan los de trabajo social:

Pero básicamente la gente viene a que les tramites, les tramitas... el cheque de alimentos, la luz: “Vengo cada tanto porque me toca esto, y poca cosa más”. Y no se produce un cambio significativo en ningún aspecto. [...] Aquí en el despacho es difícil, a diferencia del trabajo comunitario. Aquí es como en el médico: “La ayuda, la receta. Y me tomo la medicación. Gasto los 150 euros en comidas y hasta otra ocasión”. Es una relación... es un rollo. Tenemos un gran volumen de casos, pero no puedes profundizar en nada. Es que físicamente yo tengo la sensación de que estoy encerrada (E.I).

El fragmento ilustra las constricciones del contexto, pero también muestra cómo esta trabajadora social encarna físicamente (Bourdieu, 1980; Merleu-Ponty, 1945) el convencimiento de que una medida alejada del contexto natural de los usuarios (Llobet, 2010), junto con el enfoque metodológico de atención de casos individualizados (“en el despacho”), la incapacitan profesionalmente. En este caso, una socialización profesional y de empleo previa permite a la trabajadora social identificar la escasez de recursos organizacionales (prestaciones orientadas a la capacitación, menos ratio de casos por profesional, ampliar los *settings* de la intervención) e institucionales (trabajo en red con otros agentes del territorio<sup>312</sup>).

Como hemos visto en los anteriores apartados, las trabajadoras sociales tienen habilidad para evitar los conflictos con los usuarios. Por ejemplo, no cuestionan bruscamente los significados y las identidades inicialmente propuestas por los usuarios (Goffman, 1973), sino que construyen el cambio social a partir de éstas. Sin embargo, ante usuarios que se oponen abiertamente a las definiciones propuestas por la institución, las trabajadoras sociales pueden desplegar estrategias explícitas de coacción (Anderson, 1999). En la siguiente cita, se observa que, en la práctica cotidiana de los servicios sociales, incluso trabajadoras sociales que conocen los límites estructurales de la intervención como Mónica, se ven llevadas a costosos ejercicios de *violencia simbólica* para tratar de implementar algún tipo de dinámica de *corresponsabilidad* en la gestión de las prestaciones<sup>313</sup>.

El otro día tuvimos un pitote con una pareja. Solo les faltó sentarse aquí y tramitarse ellos las ayudas. Porque sabían lo que les correspondía en tal fecha. Me decían: “A los dos meses me lo reactivas [la renta mínima de inserción]. De la Cruz Roja, me pides para lo de la ropa de los

---

<sup>312</sup> Ver González (2010).

<sup>313</sup> Aquí propongo un concepto de “violencia simbólica” que, ciertamente, viene determinado por la posición institucional de la trabajadora social (Bourdieu y Passeron, 1973), pero que sólo es efectiva si la profesional despliega las habilidades necesarias durante la interacción.

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

La cita anterior muestra que esta relación adversa en un marco desigual de poder puede implicar que estos usuarios abandonen el servicio y, por tanto, la institución no atienda sus necesidades económicas. Por otro lado, estos conflictos también tienen costes para las profesionales, que se pueden traducir en *burn-out* (Blomberg, *et alri.*, 2014).

Los ejemplos extremos expuestos no son frecuentes, pero expresan con claridad las contradicciones de la práctica profesional con los “usuarios con múltiples problemas”. La realidad cotidiana configura este tipo de intervenciones como menos abiertamente conflictivas, regidas por una *gestión burocrática* de la prestación, pero donde las profesionales tratan de darle el sentido profesional de “contener situaciones de riesgo”. A continuación, la propia Mónica explica cómo combina los criterios administrativos con la inculcación de hábitos que supuestamente eviten riesgos sociales como, por ejemplo, la “dependencia de las ayudas sociales” o el “absentismo escolar”:

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

Las profesionales destacan que las prestaciones económicas de servicios sociales se han dignificado a través del nuevo método de tarjetas para comprar en el supermercado. Este sistema representa un avance porque evita el *estigma* de ir a buscar la bolsa de comida a las organizaciones de caridad (Goffman, 1963). No obstante, otras prácticas cotidianas de la

asistencia social pública siguen siendo humillantes. La permanencia de estas prácticas seguramente se debe a la realidad de una *gestión burocrática* que despersonaliza al usuario. Esto reduce que las profesionales movilicen dinámicas de empatía o principios como la dignidad. Sin embargo, desde el intento de implementar una *gestión técnica* en un contexto de falta de recursos, también pueden emanar prácticas con consecuencias humillantes. Por ejemplo, la falta de tiempo para establecer relaciones de confianza y las dinámicas de selectividad que impulsan unas prestaciones que son escasas y de poca cantidad económica, promueven que las trabajadoras sociales revisen de forma rutinaria extractos bancarios y tickets de los supermercados de los usuarios con el fin de controlar que la prestación se destina a lo que consideran “necesidades básicas”. Otra práctica degradante que ha sido normalizada en los servicios sociales básicos es la de exigir que los usuarios beneficiarios de prestaciones económicas demuestren “corresponsabilidad” a través de presentar una hoja con las firmas de cada una de las empresas donde han dejado el *currículum vitae*<sup>314</sup>.

En el caso de las políticas contra la pobreza más residuales, se ha identificado que en ocasiones las medidas de inserción pueden ofrecerse más como una forma de control de los usuarios que por su relevancia para la inserción profesional (Bonny y Bosco, 2002). En el caso de Tarragona, este fenómeno podría producirse especialmente en contextos de alta marginación social, como son algunos de los barrios más degradados.

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

La falta de eficacia manifiesta de estas intervenciones podría responder a *estrategias de adaptación* de las trabajadoras sociales para gestionar las demandas contradictorias dentro de la organización (Brodkin, 2015). Igualmente, el hecho de que continuamente se manifieste *la norma de la inserción* (Duvoux, 2009) apunta a posibles funciones latentes de legitimización del orden institucional (Meyer y Rowa, 1977). De todas maneras, no debe infravalorarse que la identidad ocupacional de estas trabajadoras sociales tiene una fuerte dimensión

---

<sup>314</sup> Una práctica similar también forma parte del “compromiso de actividad” que debe firmar el beneficiario de determinados subsidios del Servicio de Empleo Público Estatal.



socioeducativa (Cortinas, 2012a). Cuando los empleos se antojan imposibles, las trabajadoras sociales podrían tratar de desarrollar estas otras disposiciones sociales para favorecer aspectos complementarios de la vida cotidiana de los usuarios (organización del tiempo, relaciones con otros servicios, etc.). De esta forma, exigir contraprestaciones (*lógica de activación*) también entronca con la *lógica profesional* porque configura las necesidades de los usuarios como multidimensionales, y no solo enfocadas al empleo.

A pesar de las intenciones socioeducativas que pueden tener las profesionales, los usuarios pueden percibir que con estas medidas se les achaca a sus capacidades y actitudes individuales la imposibilidad de encontrar un trabajo que el contexto les niega. Los usuarios pueden entonces resistirse través de una especie de parodia de la inserción (“leer la hoja al revés”), que, a su vez, desafía abiertamente la *autoridad profesional*. En última instancia, la *gestión emocional* que realizan las profesionales de estas tensiones (Fields, Copp y Kleinman, 2007) puede conllevar atribuir el comportamiento de las usuarias a factores personales y voluntarios, así como generar relaciones antagonistas e infantilizadas basadas en el control.

Por otra parte, cuando estos usuarios reciben la empatía de las trabajadoras sociales, no suele ir acompañada de una intervención transformadora, porque se realiza desde una mirada condescendiente que centra la explicación de sus comportamientos en las carencias del círculo familiar (Fernández, 2015), y que silencia las condiciones sociales de desigualdad y de opresión.

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

Esta situación de confrontación y de desgaste por ambas partes posiblemente reclama que las trabajadoras sociales expliciten unos objetivos de intervención realistas (acordes con los recursos disponibles). Quizás así se evitarían parte de las frustraciones que los usuarios y las trabajadoras sociales se acaban proyectando mutuamente. No obstante, este conflicto no depende fundamentalmente de factores comunicacionales. Por el contrario, la escasez de recursos económicos fundamentaría una práctica que se canalizaría en buena medida a través de condicionantes organizacionales (atención individual y aislada del contexto), socioeconómicos (la distancia social –económica, de origen, etc– entre las trabajadoras

sociales y este tipo de usuarios) y posiblemente ideológicos (avance del individualismo económico).

#### 4.4.3. “Necesidades básicas” y prácticas de consumo

Desde la perspectiva profesional, el consumo de productos considerados ostentosos o superfluos como, por ejemplo, determinada vestimenta y maquillaje por parte de los usuarios más precarizados conlleva el riesgo de que desatiendan sus “necesidades reales” (y las de sus familias). La implementación de las prestaciones económicas pretende en buena parte reorientar los gastos de una parte de los usuarios que a veces pueden ser calificados de indulgentes o, en el mejor de los casos, incapaces de saber qué es lo que les conviene<sup>315</sup>. Se inculcan unas disposiciones que entremezclan aspectos de racionalización del gasto y de moralización del consumo.

A través de la *categoría administrativa* (Dubois, 1999) de “alimentos frescos”, la profesional intenta movilizar las prestaciones económicas para “capacitar” al usuario en el uso “responsable” de sus escasos recursos. En este caso se trata de un tipo de prestación económica específica para comprar alimentos en el supermercado, que complementen los productos en conservas que tradicionalmente distribuyen la Cruz Roja y Caritas (arroz, leche en cartón, etc.)<sup>316</sup>.

El concepto de “alimentos frescos” [categoría administrativa] no lo conocen, a veces compran pizzas, cosméticos, [...] Les dices que eso no es la prioridad (Laura, E.I.).

Esta *lógica profesional* se basa en conocimientos científicos en parte desfasados, y se apoya en el sentido común<sup>317</sup>. Sin embargo, puede ser promovida por una organización con

---

<sup>315</sup> Esta segunda consideración más benévola la reciben más a menudo la “nueva pobreza”. Ver en el subapartado 4.3.3. “Gestión técnica de las prestaciones económicas para “activar” al usuario” como se orienta la intervención sobre las prácticas de consumo con este otro tipo de usuarios.

<sup>316</sup> En la práctica, los usuarios reciben junto con esta prestación un listado con los alimentos considerados básicos que tienen permitido comprar. Posteriormente, la trabajadora social debe revisar el ticket para comprobar que el usuario ha obedecido.

<sup>317</sup> El doctorando recuerda que en su época de formación universitaria como trabajador social estudiaban como un hecho científico incuestionable la “Pirámide de Maslow”. Los estudiantes aprendíamos que las necesidades humanas se clasificaban según una jerarquía: las necesidades fisiológicas debían ser satisfechas antes de que las personas pudieran aspirar al nivel sucesivo de satisfacción, que era el de la “seguridad”. De forma sucesiva, se establecían las necesidades de “afiliación”, de “reconocimiento” y, finalmente, de “autorrealización”. Cabe decir que mis estudios de trabajo social en el Instituto Católico de Estudios Sociales de Barcelona durante la segunda mitad de la década de los 90 también me proporcionó una formación crítica en ciencias sociales que para mí fue decisiva. No obstante, me temo que la fuerza de la teoría de Maslow puede haber quedado más interiorizada en las estudiantes de trabajo social porque suma, a la fuerza de su discurso científico, la fuerza de “lo evidente”, es decir de *las teorías precientíficas* del “sentido común” que legitiman el

prestaciones económicas que tienden a poder cubrir sólo (y no siempre) las necesidades estrictamente fisiológicas (residualismo, *lógica familista*), y que pone a disposición de las profesionales prestaciones condicionadas al comportamiento de los usuarios (*lógica de activación*). De esta forma, se genera de nuevo un *punto ciego institucional* que desatiende las necesidades psicológicas (por ejemplo, reducción de la ansiedad a través de un “capricho”, o mejora anímica a partir de una mejor apariencia) y relacionales (adquirir productos *de status* que permiten el acceso a determinadas relaciones sociales).

El siguiente fragmento de grupo de discusión expresa cómo proyectar las capacidades propias de la trabajadora social en los usuarios puede constituir un instrumento ideológico para deformar la realidad de acuerdo con las constricciones que impone la organización<sup>318</sup>. La cita también incluye un esperanzador, pero poco frecuente (y poco elaborado), cuestionamiento de estos principios por parte de una trabajadora social:

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

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

Sin embargo, la realidad de los usuarios y la experiencia de las profesionales también se pueden imponer a la letra del reglamento y a la dinámica de selectividad de las prestaciones. Algunas profesionales pueden considerar que lo razonable es controlar los excesos consumistas y que los usuarios incorporen progresivamente hábitos de consumo más eficaces.

¿Es una cosa muy gorda que la gente esté desayunando en el bar? No. Al final es vida social, que también es necesaria. Pero es importante bajar y que tengamos claro qué es lo que estamos haciendo (Beatriz, E.I.).

Asimismo, las trabajadoras sociales apuestan a menudo por capacitar a los usuarios para que optimicen los recursos de que disponen (por ejemplo, les recomiendan comprar el pollo entero, en lugar de en bandejas). En este sentido, las trabajadoras sociales manifiestan que sería positivo que los usuarios de servicios sociales hicieran cursos básicos de cocina. De hecho, se sabe que algunas ONG que gestionan bancos de alimentos han introducido este tipo

---

status quo y que son interiorizadas durante los procesos de socialización primaria y secundaria (Bourdieu y Wacquant, 1992; Berger y Luckmann, 1997).

<sup>318</sup> Las trabajadoras sociales pueden mostrarse más punitivas con la población en riesgo de exclusión gracias el fenómeno generalizado de ignorar las condiciones socioeconómicas de producción de las propias capacidades de previsión y de racionalización (Bourdieu, 1977).

de actividades para sus beneficiarios. Cabe decir que los centros cívicos, que son servicios municipales ubicados en cada barrio de la ciudad, disponen de cocinas totalmente equipadas donde la ciudadanía tiene la posibilidad de realizar cursos de forma subvencionada. Sin embargo, los usuarios de servicios sociales no se benefician de estos recursos municipales.

#### 4.4.4. Protección social de la infancia

Como se ha visto en el capítulo 3, los servicios sociales básicos combinan las funciones de asistencia social con la de diagnosticar, supervisar e intervenir cuando se han identificado riesgos para el desarrollo y el bienestar de la infancia. En este sentido, las trabajadoras sociales identifican la falta de servicios socioeducativos propios para atender situaciones de vulnerabilidad socioeducativa, así como las dinámicas punitivas y de exclusión que pueden generar los otros servicios de bienestar generalizados<sup>319</sup>:

Las dificultades que había en ese cole, no solo a nivel de los chiquillos, sino estructurales, a nivel de la escuela. [...] Niños con 12 años, en el instituto, que eran prácticamente analfabetos, que lógicamente estaban abocados al fracaso absoluto. Y en el cole no sé muy bien que pasaba, había como una desorganización tremenda, es que era un mal ambiente, era una crispación, siempre niños en los pasillos castigados (Mónica, E.I.).

Sin embargo, la falta de instrumentos efectivos de atención económica y socioeducativa, en un contexto socioeconómico e ideológico más amplio de fuertes tendencias de desigualdad y estigmatización, pueden orientar las explicaciones de las dificultades de los niños hacia los supuestos “déficits parentales” de los padres<sup>320</sup>. Asimismo, la institución dispone de unos *dispositivos legislativos y administrativos* que permiten redefinir las desventajas sociales de los progenitores en actitudes y comportamientos personales (“Ley de Infancia<sup>321</sup>” y “expediente de riesgo”). De esta forma, las condiciones de trabajo individualizado con la familia (y no, por ejemplo, en red con otros servicios) y de falta de servicios socioeducativos

---

<sup>319</sup> Ver los análisis de etnografía escolar de Carrasco *et al* (2011)

<sup>320</sup> En el contexto del Reino Unido, se ha identificado que durante las últimas décadas la intervención institucional contra la “pobreza infantil” se ha centrado cada vez más en la supuesta *desconexión* con los valores y las actitudes dominantes, que no en la *marginación* de los recursos materiales (Gillies, 2005). Estas diferentes perspectivas sobre la exclusión social pueden aludir a la dicotomía entre interpretaciones culturalistas y estructuralistas (Morlicchio, 2001). Las primeras situarían la causa de fenómenos como la pobreza en las actitudes individuales (*blame the victim*), y las segundas en las condiciones socioeconómicas. En la actualidad, existen posiciones intelectuales que promueven analizar la interacción de los factores contextuales y las características individuales: “*Since human action is both constrained and enabled by the meaning people give to their actions, these dynamics should become central to our understanding of the production and reproduction of poverty and social inequality.*” (Small *et al*., 2010). Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia

<sup>321</sup> Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

complementarios constriñe las prácticas de las trabajadoras sociales. La profesional tiende entonces a controlar los comportamientos “de riesgo” más evidentes de unos usuarios con escaso poder de negociación o de reclamación. La siguiente cita muestra que la intervención socioeducativa con usuarios que ya sufren privaciones y discriminaciones puede limitarse a condicionar prestaciones básicas:

El tema de la escuela no es importante [para determinados usuarios]. El tema del absentismo es horrible con los marroquíes. Y con los gitanos ni te cuento. [...] Y utilizas la amenaza: “O te pones las pilas, o te quito el pirmi” (Pepi, E.I.).

Esta cita muestra, además, que estas formas de control y de intimidación producidas por la institución entroncan con lógicas de segregación económica y por origen más amplias. En definitiva, delegar la responsabilidad institucional última de proteger las necesidades y el bienestar de la infancia a las trabajadoras sociales en el actual de la asistencia social pública puede significar castigar la economía de las familias más desprotegidas (posible retirada de prestaciones) y supervisar y amenazar su rol de progenitores (posible obertura de un “expediente de riesgo”)<sup>322</sup>. Esta realidad institucional oscurece y distorsiona las prácticas más inclusivas que las trabajadoras sociales emprenden de forma cotidiana con los usuarios con más dificultades sociales y que, en los casos más extremos, pueden ser de protección de la infancia contra los maltratos físicos y psíquicos y los abusos sexuales o económicos.

#### **4.4.5. Capacitación y protección de la mujer**

El carácter selectivo de las prestaciones de servicios sociales de la ciudad y su orientación cortoplacista a no depender económicamente de las instituciones del bienestar aumentan las desigualdades de género porque infravaloran los trabajos de cura y del hogar (Orloff, 1996). De esta manera, la asistencia social pública puede impedir *de facto* la “capacitación” de las mujeres (y, sobre todo, de las madres o de las cuidadoras de personas con dependencias). Estas mujeres explotadas en el ámbito doméstico pueden desear, por ejemplo, formarse, dejar de depender económicamente de los parientes, o abandonar a sus parejas maltratadoras. A continuación se muestra cómo las trabajadoras sociales tratan de resolver las tensiones que se producen entre *la realidad* de este marco de intervención, y las *voluntades* que expresan los

---

<sup>322</sup> En *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage* (2013), la Comisión Europea recomienda no excederse en las sanciones de las prestaciones familiares que están condicionadas al comportamiento de los progenitores o a la asistencia de los niños a la escuela, así como a evaluar el posible impacto negativo de las medidas.

principios profesionales de igualdad y de empoderamiento de la mujer, así cómo la legislación de servicios sociales o de protección contra la violencia de género.

### ***Igualdad de género “sin voz” de la usuaria***

Las trabajadoras sociales pueden considerar que las necesidades de las usuarias son causadas en parte por cargas familiares excesivas que tienen su origen en la obediencia al marido o padre. La intervención social puede entonces tratar de *presentar y legitimar* un proyecto de vida alternativo que se considera de mayor autonomía y bienestar para las usuarias. Como muestra la siguiente cita, este tipo de intervención parece producirse más a menudo con mujeres inmigradas:

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

Esta intervención no sólo requiere de *argumentos razonables*, sino de un intenso *trabajo emocional* que desestabilice unas categorías cognitivas y valorativas que han sido interiorizadas a durante la socialización primaria (Fielding *et altri*, 2007; Berger y Luckman, 1997). Por otra parte, además de los recursos relacionales, la institución dispone de instrumentos concretos para hacer efectivo esta transformación de la mujer. La siguiente cita muestra esta práctica, al mismo tiempo que interpela a posibles conflictos éticos que podrían quedar enterrados bajo la necesidad de resolver las necesidades inmediatas de las usuarias:

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

En definitiva, estas prácticas configuran una definición de la igualdad de género que resulta unilateral porque no existen recursos para favorecer trayectorias emancipación femenina adecuadas a las diversas realidades personales, sociales y culturales<sup>323</sup>.

### ***“Protección” de las mujeres en riesgo de violencia de género***

Cuando existe riesgo evidente de violencia de género, las profesionales priorizan el principio profesional de promover la autonomía de la de mujer, así como la legislación<sup>324</sup>, sobre la *lógica familista* (implícitamente patriarcal) de la asistencia social pública. Como se ha visto en las prácticas profesionales que van contra el “familismo tradicional” para capacitar a las usuarias, la intervención puede tratar de desplegar un paciente trabajo de proximidad y de apoyo emocional que aspire a que la mujer abandone la pareja. No obstante, la *toma de conciencia* de la usuaria puede revelarse insuficiente para alejarla del maltratador, porque carece de *seguridad material* y de *opciones vitales* factibles.

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

Por otra parte, sobre todo en el caso de mujeres de origen magrebí, las trabajadoras sociales podrían movilizar explicaciones culturalistas que, a la postre, oculten las insuficiencias del contexto institucional:

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

---

<sup>323</sup> La decisión de imponer un límite a la cantidad de Renta Mínima de Inserción que podía recibir un hogar (que se introdujo con la reforma de 2011) responde en buena parte a la lógica de recorte presupuestario que entonces imperó. No obstante, la elección de esta medida de recorte específica también podría deberse a supuestos que sitúan la pobreza en los comportamientos reproductivos. De hecho, esta orientación institucional se ha constituido como un objetivo explícito de la política pública y se ha concretado de forma evidente en la normativa de otros contextos de asistencia social pública. En Estados Unidos, las mujeres que tienen hijos mientras son beneficiarias de prestaciones de *welfare* no ven aumentada su prestación económica. Según Roberts (1997), la reestructuración de las políticas contra la pobreza en Estados Unidos que se inició a partir del *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* en 1996 tenía entre sus objetivos la reducción del número de hijos entre las familias pobres (sobre todo, negras), reduciendo la libertad reproductiva de las mujeres.

<sup>324</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La distancia social y cultural entre profesional y usuaria, junto con la consideración de que la violencia de género tiene efectos evidentes en los niños (UNICEF y TBSI, 2006) puede incrementar la opresión de las mujeres empobrecidas. La siguiente cita muestra que el hecho de ser usuaria de servicios sociales puede significar, en última instancia, entrar a formar parte de un entramado institucional que amenace la guarda y custodia de los niños:

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

Este apartado muestra que los servicios sociales deben tratar minimizar los riesgos sociales que se constituyen en situaciones de extrema pobreza. Sin embargo, esta *gestión de los riesgos sociales* se caracteriza por la presencia de rotundas lógicas de desigualdad de clase social, género, etnia u origen que, en conjunción con unas expectativas irrealistas que la organización proyecta sobre trabajadoras sociales y usuarios, pueden generar relaciones de rivalidad, de picaresca y de renuncias. Estas tensiones y contradicciones que constriñen los servicios sociales pueden culminar en situaciones de desempoderamiento y malestar, que padecen (de forma desigual) ambas partes.

## 4.5. Conclusiones

El estado de bienestar mediterráneo ha sido definido como ineficaz para luchar contra la pobreza debido a su carácter residual y subsidiario de la familia (Saraceno, 2002; Ferrera, 2005). Sin embargo, y ante una diversificación y extensión de la pobreza inusitada a partir de la crisis económica, la asistencia social pública de Tarragona ha incrementado de forma significativa sus recursos humanos y de prestaciones<sup>325</sup>. Este capítulo apunta a una redefinición de la *lógica familista* dominante en los servicios sociales para afrontar las nuevas problemáticas. El análisis muestra que este sistema se implementa a través de los conocimientos, las habilidades y los compromisos de las trabajadoras sociales (*profesionalismo*). Igualmente, el estudio muestra que, en determinadas circunstancias, este familismo también puede complementarse, solaparse o atenuarse por medio de otras influencias actuales en las políticas sociales, como son las “orientaciones *universalistas*” (prestaciones definidas en ocasiones como “derechos”) y, sobre todo, de *activación* (apoyos

---

<sup>325</sup> Por ejemplo, un 6’3% de los hogares se beneficiaron de forma directa de la asistencia social pública durante el año 2013.



condicionados a “contraprestaciones”). Estas cuatro *lógicas institucionales* toman la forma de recursos y constricciones materiales, cognitivos y relacionales que se encuentran (desigualmente) distribuidas en los marcos normativo, organizativo y técnico de los servicios sociales municipales de Tarragona. Las trabajadoras sociales son entonces agentes reflexivos que movilizan los recursos y las oportunidades de este contexto institucional para dar respuesta a las situaciones de pobreza y desesperación que las familias empobrecidas les presentan cara a cara.

El estudio muestra de forma detallada cómo las profesionales despliegan un abanico de habilidades y estrategias relacionales para que aquellos usuarios que se han empobrecido con la crisis adapten sus expectativas y sus comportamientos a un nuevo contexto de oportunidades más restringido (*readaptación social* de la “nueva pobreza”). **La *gestión técnica* de la asistencia social pública significa que las prestaciones económicas no son tanto “ayudas” para atender las necesidades materiales básicas, sino “instrumentos” catalizadores de nuevas actitudes y comportamientos que incrementen las estrategias de supervivencia de la “nueva pobreza”. Sin embargo, la realidad de falta de recursos y servicios institucionales significa que las profesionales deben reorientar la “corresponsabilidad” que promueven entre los usuarios a buscar apoyos en la familia extensa y comunidad, el mercado precario e/o informal y el entramado más amplio de recursos socioasistenciales.**

Por otra parte, el capítulo también muestra los intentos de las profesionales por controlar y paliar las consecuencias más lesivas socialmente de las desigualdades y de los conflictos sociales (*gestión de los riesgos sociales* de los “usuarios con múltiples dificultades”). **Los servicios sociales también tienen que dar respuesta a los desequilibrios sociales e individuales que, a menudo, se personifican en usuarios con trayectorias más consolidadas de pobreza y de exclusión social.** Como en el caso de la “nueva pobreza”, este tipo de intervenciones también promueven la “corresponsabilidad” de las familias para que accedan a nuevos equilibrios más favorables con el entorno. **Sin embargo, las profundas desigualdades que subyacen a las tentativas de apoyo profesional, y que se agudizan por la falta de recursos institucionales de tipo organizacional y relacional, generan, en última instancia, relaciones potencialmente conflictivas que implican un desgaste para las profesionales, y una indefensión y estigmatización para las familias.**

El estudio pone el énfasis en la agencia de las trabajadoras sociales para construir la “corresponsabilidad” de los usuarios, de forma éstos que puedan hacer frente las necesidades y aspiraciones personales y familiares, o bien eviten las formas más perjudiciales de pobreza y de marginación social. **Esta apropiación contextual de las políticas activas a través de las prácticas informales de las profesionales redefine en parte el papel tradicionalmente residual que se le ha atribuido a las políticas contra la pobreza en el sur de Europa.** Los servicios sociales en general, y la asistencia social pública en particular, pasan de tener un rol más de beneficencia y de carácter paliativo, pero socialmente marginal, a ocupar una posición más visible y efectiva en la contención de las necesidades un marco más amplio de extensión, diversificación y consolidación de las desigualdades sociales. **Sin embargo, el análisis también muestra que, bajo determinadas circunstancias situacionales, esta gestión técnica de la asistencia social pública debe ceder a una gestión burocrática que socava irremediablemente el objetivo profesional de promover la “corresponsabilidad” de los usuarios.** En efecto, la investigación muestra que las trabajadoras sociales tienen más dificultades de orientar su intervención a capacitar a los usuarios cuando existe un alto volumen de demandas; cuando la disponibilidad de ayudas de urgencia es o muy amplia (tienden a universalizarse y se reduce la condicionalidad) o muy estrecha (se vuelven excesivamente restrictivas) y cuando faltan servicios de inclusión efectivos (de salud, educativos, de vivienda, etc.) a los que dirigir los usuarios para atender sus necesidades e incrementar sus capacidades. Por otra parte, los usuarios son agentes activos (Wright, 2003), que pueden utilizar hábilmente los recursos institucionales y sociales (por ejemplo, la información o incluso la *advocacy* que le prestan otros usuarios, los principios universalistas que emanan de la normativa, el carácter prioritario que adquieren las necesidades de los niños, etc.) para resistir la condicionalidad más o menos explícita que las trabajadoras sociales pretenden instaurar en la intervención. Esto sucede especialmente cuando conciben las demandas institucionales como ineficaces o arbitrarias.

En definitiva, el objetivo manifiesto del trabajo social de “autonomía de las personas” (CGTS, 2012) se contradice con los análisis que muestran esta vertiente *paternalista* de la profesión (Sarasa, 1994; Jordan, 2000). Sin embargo, es posible que la condescendencia no sea tanto una cualidad intrínseca de la profesión como una consecuencia del contexto institucional y socioeconómico. **En contra de la retórica gubernamental, la realidad cotidiana muestra que los recursos de bienestar disponibles no permiten hacer efectivo el principio de**

trabajo social de que el usuario defina sus propias necesidades en un marco de unos derechos sociales. Las vías institucionales de intervención definen de forma restrictiva las formas y las posibilidades de inclusión social de la población más precarizada. Este desajuste entre expectativas y posibilidades genera unas tensiones en las trabajadoras sociales que sólo pueden agudizarse al presenciar los sufrimientos de los usuarios. A pesar de que durante los encuentros diarios abundan las relaciones de empatía y de cooperación, también se producen conflictos que minan la confianza mutua y que cristalizan en prácticas que pueden ser desempoderadoras y estigmatizantes. Las condiciones que favorecen estas relaciones antagonistas son socioeconómicas (distancia social entre las profesionales y los usuarios con mayores dificultades sociales), organizacionales (estructura individual de la intervención, burocracia y condicionalidad de las prestaciones sin recursos de inclusión eficaces) y, a veces, ideológicas (mayor responsabilidad de la familia y del individuo) o profesionales (concepciones voluntaristas, psicologistas e individualistas).

## **Capítulo 5. Las escuelas infantiles municipales en la lucha contra la pobreza**



## 5.1. Introducción

Este capítulo analiza cómo las escuelas infantiles de primer ciclo municipales intervienen contra la pobreza infantil en un contexto de incremento de las necesidades y las desigualdades (Sánchez, 2016a; 2016c)<sup>326</sup>. La investigación se centra en las barreras condiciones socioeconómicas, culturales y organizativas que excluyen a las familias empobrecidas de los servicios de educación infantil de primer ciclo. Asimismo, este estudio de caso trata de identificar las condiciones institucionales necesarias para que estas escuelas reduzcan las desventajas sociales de las familias que ya llevan a sus hijos a una de estas escuelas. Investigar las circunstancias y las prácticas de las profesionales permite comprender cómo el contexto local redefine las políticas sociales a través de patrones específicos de desarrollo social, económico, demográfico y político que son relativamente independientes del contexto regional y nacional (Mingione *et al.*, 2002; Fraisse y Escobedo, 2014). Asimismo, este estudio muestra cómo la ley *formal* (diseño de las políticas sociales) se transforma en medidas *sustantivas* (implementación) a través de las prácticas de los actores in primera línea (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2008)<sup>327</sup>.

El capítulo muestra, en primer lugar, los resultados del análisis descriptivo de la encuesta llevada a cabo por el investigador. El sistema municipal de educación infantil está fragmentado en tres tipos de escuelas según las condiciones socioeconómicas de las familias usuarias: las escuelas sin familias económicamente vulnerables (sólo con hogares donde todos los adultos tienen empleos formales), las escuelas con *social mix* (una parte reducida de las familias tiene bajos ingresos), y las escuelas con un alto porcentaje de familias económicamente vulnerables. Esta fragmentación se explica por dos factores: en primer lugar, por la *fuerte segregación territorial de la población por motivos socioeconómicos* en la ciudad, que además ha aumentado con la crisis económica (ver capítulo 3); en segundo lugar,

---

<sup>326</sup> Como hemos visto en términos generales en el capítulo 3, y se verá para el caso de las escuelas infantiles de cero a tres años en este capítulo, la ciudad tiene una trayectoria conservadora en el ámbito de las políticas sociales. El estudio de Flaquer *et al.* (2014) expone una política de educación infantil de primer ciclo más inclusiva a través del caso de Terrassa, una ciudad que también pertenece al contexto catalán pero que tiene una trayectoria más progresista. Por el contrario, Martinelli, Barillà y Sarlo (2014) realizan un estudio de caso de la educación infantil de cero a tres años en una ciudad del sur de Europa que sufre fuertes desventajas económicas y sociales respecto de su contexto nacional.

<sup>327</sup> El estudio se basa en las respuestas de las maestras de estas escuelas a un cuestionario y en entrevistas semiestructuradas a directoras de escuelas ubicadas en zonas desfavorecidas y a la coordinadora a nivel de ciudad. La información cualitativa se complementa con las perspectivas de los trabajadores sociales de los servicios sociales básicos municipales (asistencia social pública).

por *el contexto institucional* de las escuelas infantiles, puesto que, a pesar de las influencias universalistas de este servicio impulsadas por la Unión Europea, la normativa local prioriza el acceso de las familias con empleos formales antes que el de las familias excluidas del trabajo formal. La pérdida y precarización de los empleos que ha producido la crisis económica ha impactado especialmente en los barrios más vulnerables, y ha conllevado que las escuelas infantiles de esas zonas se vacíen de familias con empleos formales. Además, las informaciones de las encuestas identifican que las escuelas ubicadas en los barrios más empobrecidos sufren de un importante porcentaje de plazas vacantes, así como de una infrutilización de servicios complementarios, que están orientados a la conciliación de la familia y el empleo. Estos aspectos apuntan a una potencial crisis organizativa, económica y de legitimidad de las escuelas infantiles municipales en las zonas con más desventajas socioeconómicas.

El análisis cualitativo se centra, primero, en las barreras de acceso de las familias con desventajas económicas y, segundo, en las dificultades que aquellas familias que han accedido a las escuelas infantiles afrontan para beneficiarse en términos de inclusión social. Se han identificado cuatro tipos de barreras de acceso respecto a las familias empobrecidas que no acceden a las escuelas. En primer lugar, algunas familias (muy empobrecidas) quedan excluidas porque el uso de las escuelas está condicionado a que realicen una aportación económica (nunca se aplica una subvención completa), y además requieren estar al día de otros pagos con la administración. En segundo lugar, las escuelas son menos receptivas a la población con más dificultades económicas porque, en la práctica, están más orientadas a desplegar su función de conciliación familiar que a la de lucha contra la pobreza<sup>328</sup>. Este estudio identifica las siguientes causas de esta orientación: las inclinaciones profesionales de las maestras, las demandas de la ciudadanía que pueden ser más escuchadas, la necesidad de que parte del servicio sea sufragado por las propias familias y la trayectoria reciente de la organización.

En tercer lugar, las familias más pobres y en riesgo de exclusión social no acceden a estas escuelas debido al funcionamiento de los servicios sociales básicos (asistencia social pública). Más concretamente, la escasa coordinación entre ambos servicios municipales resulta clave en

---

<sup>328</sup> La tesis no defiende que ambos objetivos sean irreconciliables, pero sí que identifica que un contexto de restricciones de recursos públicos puede, en parte, exigir establecer unas prioridades que reflejen la orientación política a nivel local.

este sentido. También resultan decisivos otros factores que tienen que ver con las orientaciones profesionales específicas de las trabajadoras sociales. Estas profesionales tienden a definir las escuelas infantiles como útiles únicamente en los casos de que sea necesario supervisar, complementar o minimizar una atención parental que se considera de riesgo directo para el niño, o bien si se percibe la posibilidad real de que los progenitores accedan a un empleo. En cuarto lugar, otras barreras de acceso para las familias empobrecidas son el desconocimiento del servicio, así como la dificultad de seguir los trámites y los calendarios administrativos de matriculación en las escuelas.

Por otra parte, la tesis identifica tres circunstancias que pueden impedir que las familias empobrecidas que ya son usuarias las escuelas infantiles no se beneficien de todo el potencial inclusivo de esta política. Primero, la escuela se orienta sobre todo a atender las necesidades más educativas, de salud y relacionales de los niños, y tiende a dejar fuera de su ámbito de intervención el entorno socioeducativo y económico familiar y comunitario. En segundo lugar, no existen mecanismos eficaces para que las madres y los padres con dificultades participen en y se beneficien del funcionamiento cotidiano de las escuelas. En último lugar, la escuela no aprovecha la oportunidad de hacer de *punte* de acceso a otros servicios de apoyo económico, formativos y de inserción laboral de la ciudad.

## 5.2. Las escuelas infantiles de la ciudad en cifras

El análisis de las encuestas realizadas a las maestras y del padrón de habitantes permite identificar, primero, el nivel de cobertura de cuidado infantil de la ciudad; segundo, la medida en que los servicios públicos de educación infantil de primer ciclo en la ciudad de Tarragona son utilizados por familias de bajos ingresos (diferenciando por tipo de hogar y país de origen) y, tercero, cómo los nuevos perfiles socioeconómicos de los usuarios de la familia pueden estar cambiando el funcionamiento del servicio. Este análisis también discrimina estos efectos sociales según el nivel económico de la zona dónde se ubican ubicación las escuelas.

### 5.2.1. Cobertura de la educación infantil de primer ciclo pública

Al comienzo del año escolar 2010-2011, la ciudad de Tarragona tenía alrededor de 5200 niños que podían acceder a la educación infantil de primer ciclo (es decir, desde los 4 meses hasta



los 3 años) (Sánchez y Gimeno, 2011a)<sup>329</sup>. Sin embargo, la oferta pública y privada total de estos servicios era de 1939 plazas. Por tanto, la tasa de cobertura de plazas primer ciclo de educación infantil era del 37%. Por otro lado, solamente el 35% de las plazas disponibles eran del sector público. De esta forma, solo un 13% de la población de Tarragona en edad de primer ciclo de educación infantil podía acceder las escuelas públicas.

La disminución de la natalidad, que se ha relacionado con la crisis socioeconómica, tuvo como consecuencia indirecta un incremento de las tasas de cobertura pública. Por lo tanto, en el año escolar 2013-2014, la provisión de servicios públicos de educación infantil de primer ciclo cubría el 6.8% de los niños nacidos en 2013 que, cuando comenzaba el curso en septiembre, tenían al menos 5 meses; el 16.5% de niños de uno a dos años y el 29.2% de los niños de dos a tres años<sup>330</sup>. Cabe decir que esta falta de plazas públicas no era compensada por la disponibilidad de plazas privadas subvencionadas<sup>331</sup>.

Por otra parte, debe tenerse en consideración el objetivo de que la educación infantil de primer ciclo sea *universal* no significa que estas escuelas (públicas o privadas) deban mostrar niveles de cobertura similares a los de otras etapas de la educación (OCDE, 2006). Existen variaciones en la demanda de este tipo de educación según la edad del niño y las circunstancias familiares. Sin embargo, esta investigación demuestra que la baja participación de las familias más empobrecidas de Tarragona se debe a la escasez de oferta pública a nivel de ciudad, y, en menor medida, a las dificultades que tienen las escuelas ubicadas en las zonas con más desventajas de incluir de forma efectiva a estas familias.

### **5.2.2. Perfil socioeconómico de las familias usuarias**

Después de presentar los niveles de cobertura general de la educación infantil de primer ciclo pública, a continuación, se estima en qué medida las familias de bajos ingresos se benefician de esta educación. En 2013, el 18% de niños que atienden estas escuelas públicas han

---

<sup>329</sup> Esta cifra se estimó a partir del padrón municipal. Se sumaron todos por la suma de todas las personas nacidas en los años 2009 y 2010, y 1/3 de las nacidas en el año 2011.

<sup>330</sup> Estos niveles de cobertura pública siguen siendo bajos al contrastarlos con los de la escuela primaria: en España, prácticamente todos los niños de 6 a 11 años están matriculados en educación formal, y el 68% asisten a escuelas públicas en 2011 (OCDE, 2013: 272).

<sup>331</sup> En los años anteriores a la crisis, el Ayuntamiento había subvencionado plazas privadas de educación infantil de primer ciclo: ocho plazas para niños de entre cinco y nueve meses, 109 para niños de entre uno y dos años, y 143 para niños entre dos y tres años. Sin embargo, ante la necesidad de recortes presupuestarios se decidió eliminar esta financiación.

solicitado la beca de comedor. Esta investigación utiliza este indicador como proxy de ser una familia empobrecida o “con ingresos bajos”<sup>332</sup>. Sin embargo, esta cifra debe recalcularse porque, como hemos visto en el capítulo metodológico, tres de los nueve centros municipales no respondieron a la encuesta. Estas tres escuelas se encuentran en áreas relativamente prósperas, por lo que se puede suponer que las familias con desventajas económicas no asisten a estos centros (debido a la calidad percibida de las escuelas y a un criterio de admisión que privilegia a los hogares donde todos los adultos tienen un empleo formal). Recalcular el porcentaje de familias empobrecidas entre el total familias usuarias según estos parámetros lleva a la cifra aproximada del 11%. Si se considera que la tasa de pobreza de las familias con niños pequeños de Tarragona se podría situar en torno al 20% en el año 2012<sup>333</sup>, las familias con menos ingresos estarían entonces en relativa desventaja de acceso. Cabe decir que el hecho de que las familias empobrecidas no puedan permitirse los costes económicos de las escuelas privadas acentúa esta desigualdad educativa<sup>334</sup>.

Las políticas sociales interactúan con las necesidades de los territorios específicos para conformar el perfil socioeconómico de sus usuarios (Mingione *et altri*, 2002). Por lo tanto, a pesar de que los criterios formales de acceso son comunes para todas las escuelas públicas de la ciudad, se producen enormes variaciones en la proporción de niños pobres que asisten a las mismas. Como muestra la tabla 18, ninguna familia con bajos ingresos asiste a la escuela que se ubica en la zona más próspera (La Plana). Las escuelas públicas que se encuentran en las zonas más empobrecidas<sup>335</sup> tienen más familias usuarias con ingresos bajos, con porcentajes que van desde el 11% hasta 58.5%. Por otro lado, el hecho de que la escuela situada en la zona con niveles intermedios de riqueza tenga una proporción de usuarios empobrecidos superior (13.2%) a la de alguna de las escuelas situadas en zonas con menos recursos económicos (11%) apunta a la posible importancia de condiciones organizativas y territoriales no estrictamente económicas<sup>336</sup>.

---

<sup>332</sup> Recibir una de las becas de comedor que suministra el Ayuntamiento Comarcal o el Ayuntamiento significa tener unos ingresos en el hogar que se consideran insuficientes.

<sup>333</sup> La tasa de pobreza de ingresos en Cataluña para niños menores de 6 años en España en 2012 era del 22,5% (Rodríguez, 2013). Por otra parte, las tasas de pobreza en Tarragona tienden a ser ligeramente inferiores a las del conjunto de España (Belzunegui, 2008).

<sup>334</sup> Las familias de ingresos moderados también podrían resultar excluidas de las escuelas privadas (Fraise *et altri*, 2014).

<sup>335</sup> El tercer capítulo muestra las diferencias económicas entre las diferentes partes de la ciudad.

<sup>336</sup> El análisis cualitativo se ha centrado en las escuelas situadas en las zonas con desventaja. Como se ha apuntado en el capítulo 3, un ulterior estudio de las escuelas con más *social mix* complementaría el análisis que se presenta aquí.

Tabla 18. Porcentajes de familias que asisten a las escuelas infantiles de primer ciclo municipales, total y según características socioeconómicas. Tarragona, curso 2013-14<sup>337</sup>

Escuela	Nivel económico de la zona	% Niños usuarios	% Niños procedentes de hogares con ingresos bajos	% Niños procedentes de familias monoparentales	% Niños procedentes de familias con 3 o más menores de edad	% Niños de origen español	% Niños de origen latinoamericano	% Niños origen magrebí	% Niños del resto de África
La Nina	Bajo	23	20	2,7	6,7	68	4	17	6,7
Sant Josep		13	59	9,8	9,8	61	4,9	9,8	2,2
El Llimoner		6	30	5	15	65	30	0	0
Pomar		21	11	4,4	27	65	12	19	1,5
La Llacuna	Medio	23	0	5,4	23	100	0	0	0
La Plana	Alto	16	13	9,4	7,5	72	15	0	0
Total		100 (n. 331)	18	5,7	15	74	8,2	9,1	4,5

Fuente: Cuestionario administrado por el autor

Por otro lado, el origen de los inmigrantes y la estructura del hogar se han identificado como factores clave relacionados con la pobreza infantil (UNICEF, 2005; Unión Europea, 2008)<sup>338</sup>. En general, los hogares social y económicamente vulnerables no se benefician de los servicios de educación infantil de primer ciclo en la medida que lo hacen de otras políticas destinadas a la pobreza (SPC, 2012). El caso de Tarragona parece confirmar esta tendencia en el caso de las familias monoparentales: mientras que solamente el 5,7% de las familias que atienden estas escuelas infantiles públicas son monoparentales, esta cifra asciende al 30% en el caso de las familias beneficiarias de las prestaciones económicas de urgencia que distribuye la asistencia social pública de la ciudad (Sánchez y Gimeno, 2011a).

Sin embargo, cuando el análisis se circunscribe a las áreas desfavorecidas, los grupos que podrían ser más vulnerables económica o socialmente (debido a su origen) muestran una presencia importante en las escuelas. De hecho, los niños de origen latinoamericano y africano (no magrebí) estarían sobrerrepresentados: el 9,3% de los niños en escuelas públicas son de origen latinoamericano y la proporción de mujeres latinoamericanas de 16 a 45 años en

<sup>337</sup> Como se ha dicho en el capítulo metodológico, tres de cada nueve de las escuelas públicas (las cuales estaban ubicadas en zonas relativamente ricas) no respondieron el cuestionario.

<sup>338</sup> En efecto, los datos de la encuesta sugieren que las familias monoparentales o de origen africano que atienden estas escuelas infantiles que presentan porcentajes superiores de vulnerabilidad económica (52,6%, las monoparentales, 40% las originarias del Magreb, y 73,3% las que provienen del resto de África). Para conformar la variable "origen de la familia" se ha utilizado como proxy la zona de nacimiento de la madre del niño o niña que asiste a la escuela.

estas áreas es del 6,1%<sup>339</sup>; en el caso de los niños de origen africano (no magrebí) que asisten a escuelas públicas, las diferencias relativas aún son más altas (7,4% y 4,5%, respectivamente) (ver la tabla 19). Estos datos apuntan a que podría haber procesos microinstitucionales o relacionales que podrían revertir las tendencias socioeconómicas e institucionales generales.

Tabla 19. Porcentaje de niños/as que asisten a las escuelas infantiles de primer ciclo municipales en zonas con desventajas según el origen geográfico de la madre, y porcentaje de mujeres que viven en esas zonas, según el origen geográfico. Tarragona, curso 2013-14<sup>340</sup>.

	Origen geográfico de la madre de los niños/as escolarizados	Origen geográfico de las mujeres de entre 16 y 15 años
<b>España</b>	65,2	67,8
<b>Latinoamérica</b>	9,3	6,1
<b>Magreb</b>	14,7	15,4
<b>Resto de África</b>	7,4	4,5
<b>Asia (Pakistán)</b>	0,4	0,1
<b>Resto de Europa</b>	3	6,1

Fuente: Cuestionario administrado por el autor y base Padrón Municipal de Habitantes

### 5.2.3. Utilización de la escuela y de los servicios complementarios

En España, las escuelas infantiles de primer ciclo que son públicas tienen menor coste económico que las privadas y gozan de una valoración positiva generalizada (Aguilar *et altri*, 2011). Esta realidad global contrasta con algunas de las escuelas están ubicadas en las zonas más empobrecidas de la ciudad no siempre consiguen cubrir todas sus plazas disponibles. En

<sup>339</sup> Los datos disponibles del padrón municipal se refieren a las mujeres de edad entre 16 y 45 años y las madres suelen tener los niños/as entorno a los 30 años (OCDE, 2011). Esto hace que estos intentos comparativos sean más orientativos que precisos.

<sup>340</sup> Escuelas: La Nina, el Llimoner, Pomar i Sant Josep

octubre de 2013, *El Llimoner* tenía una tasa de inscripción del 60%, *La Nina* del 76%, *Sant Josep* del 77% y *Pomar* del 92% (ver tabla)<sup>341</sup>.

Además de las tasas de inscripción, los datos muestran otros indicadores de una posible infrautilización de las escuelas que se ubican en las zonas más empobrecidas. En primer lugar, asistir en la modalidad de “tiempo parcial”<sup>342</sup> es relativamente alto en La Llacuna (41,5%) (zona “de mezcla socioeconómica”), La Nina (40%) y Sant Josep (29,3%) (zonas con mayores desventajas económicas). En el otro extremo, solo el 8.1% de los niños están matriculados a tiempo parcial en La Plana (en zona relativamente rica). Finalmente, aproximadamente uno de cada cinco niños se matricula a tiempo parcial en El Llimoner y Pomar (zonas en desventaja).

En segundo lugar, también existe un uso muy desigual de los servicios complementarios de las escuelas, los cuales son necesarios para llevar a cabo la función que tiene la escuela de apoyo a las necesidades no estrictamente educativas de las familias. Por un lado, el servicio de acogida (que permite que las familias dejen a los niños y niñas una hora antes para así poder cumplir con los horarios laborales o de formación) presenta una utilización muy residual en las escuelas ubicadas en las áreas desfavorecidas (<1.5%), en comparación con las otras dos escuelas (33.8% y 13.2%)<sup>343</sup>. Por el otro lado, el servicio de comedor lo utilizan nueve de cada diez familias en la escuela ubicada en la zona más acomodada, mientras que la proporción de familias que lo usan en el resto de las escuelas va del 54,4% en Pomar, al 70% en El Llimoner.

---

<sup>341</sup> Las escuelas ubicadas en los barrios menos desfavorecidos económicamente tienen todas sus plazas cubiertas.

<sup>342</sup> Significa que los niños y niñas atienden la escuela de 9 a 12.30h, pero no de 15h a 16.30h.

<sup>343</sup> No fue posible recoger datos sobre la utilización de los servicios complementarios o el uso del servicio de comedor de Sant Josep.

Tabla 20. Porcentajes de familias con ingresos bajos, de plazas inscritas y de utilización de servicios en las escuelas infantiles de primer ciclo municipales. Tarragona, curso 2013-14

Escuela	Nivel económico de la zona	% familias con ingresos bajos	% plazas inscritas	% usuarios a tiempo parcial	% usuarios del servicio de acogida	% usuarios del comedor
La nina	Bajo	20	76	40	1,3	60,9
Sant Josep		58,5	77	29,3	—	—
El Llimoner		30	60	20	0	70
Pomar		11	92	19,1	1,5	54,4
La Llacuna	Medio (mix)	13,2	100	41,5	13,2	58,5
La plana	Alto	0	100	8,1	33,8	90,5

Fuente: Cuestionario administrado por el autor

Los datos apuntan a una relación negativa entre la ubicación de las escuelas en zonas más pobres y las tasas de inscripción y de uso del servicio de acogida. En esta línea, la escuela ubicada en la zona más rica es la que aprovecha más la escuela a tiempo completo y el servicio de comedor. En cambio, las escuelas ubicadas en el barrio de ingresos medios y en los barrios más empobrecidos presentan porcentajes significativos de familias que no utilizan la escuela a tiempo completo. Estos datos sugieren que los servicios públicos de educación infantil de primer ciclo que han acabado por atender a más familias de bajos ingresos tienden a tener dificultades para atraer usuarios al servicio, así como para que utilicen la escuela a tiempo completo y, finalmente, para que usen los servicios complementarios existentes.

Este análisis cuantitativo ha permitido por primera vez dimensionar las escuelas infantiles públicas de primer ciclo de la ciudad de Tarragona en relación con las características económicas y demográficas de las familias usuarias, y con los usos (y los desusos) que realizan de estas las escuelas. Los resultados muestran una fragmentación del sistema local de educación infantil de primer ciclo público, derivada sobre todo de las condiciones socioeconómicas de los barrios. El análisis también apunta a la posibilidad de que las escuelas que han debido atender a más población empobrecida a causa de la crisis económica sufran dificultades organizacionales, económicas y de legitimación.

## 5.3 Circunstancias y experiencias de las profesionales

El análisis anterior ha mostrado una fragmentación del cuidado infantil público en la ciudad. A continuación, el estudio de caso se centra en las tres escuelas situadas en los dos barrios con más dificultades socioeconómicas de la ciudad. Como hemos visto anteriormente, las escuelas infantiles de estas zonas tienden a concentrar las familias con bajos ingresos y también se enfrentan a dificultades de funcionamiento y organizativas derivadas de la crisis económica (por ejemplos, plazas sin cubrir). El análisis se basa en las explicaciones de las profesionales y se divide en dos partes: primero, en las barreras que padecen las familias con ingresos bajos para acceder a este servicio público; y, segundo, en las condiciones que impiden que las familias más empobrecidas que consiguen asistir a las escuelas se puedan beneficiar plenamente del servicio.

### 5.3.1. Acceso a escuelas públicas

El análisis cuantitativo ha demostrado que la cobertura de plazas públicas de educación infantil de primer ciclo no es suficiente si se tiene en cuenta la potencial demanda (y necesidad). El estudio muestra, al mismo tiempo, que las escuelas ubicadas en las zonas pobres ya no logran ocupar las plazas ni que se utilicen todos los servicios que tienen disponibles. Esta sección analiza los factores institucionales y relacionales que obstaculizan el acceso al cuidado infantil público para familias vulnerables en áreas desfavorecidas<sup>344</sup>.

El criterio de admisión actual privilegia las unidades familiares donde todos los adultos demuestran tener empleo formal (obtienen “25 puntos” en su solicitud de admisión), sobre los hogares que tienen ingresos reducidos (obtienen “5 puntos”). Además, las familias solo pueden ver reconocida esta situación de desventaja económica si son beneficiarias de un tipo de asistencia social específica que es muy restringida (y que además se gestiona de forma altamente arbitraria)<sup>345</sup>: la renta mínima de inserción (RMI). A decir verdad, esta forma

---

<sup>344</sup> Haría falta otro análisis específico para comprender por qué las familias con empleos y, en principio, no económicamente vulnerables, de estos barrios empobrecidos (o incluso de otras partes de la ciudad dónde estas escuelas no disponen de plazas disponibles) también tienden en este momento a acceder menos a estos servicios. Algunas posibles hipótesis iniciales a partir de comentarios realizados por las profesionales son: (1) Percepción negativa de los barrios con plazas vacantes; (2) Preferencia por y disponibilidad de redes familiares que sustituyan a la escuela en un momento de mayor incerteza económica; (3) En las zonas más empobrecidas, las familias que tienen empleo lo tienen en mayor medida en situación precaria (a tiempo parcial o temporal).

<sup>345</sup> Ver capítulo 4.

ineficaz de valorar la necesidad económica de la familia no tiene consecuencias prácticas: en zonas relativamente más privilegiadas, los hogares donde los adultos demuestran tener empleo obtienen prioridad de acceso y son este tipo de familias las que llenan por sí solas las escuelas; en las zonas con más desventajas, las escuelas públicas acaban teniendo vacantes, de forma que los criterios para ordenar las solicitudes no son necesarios. Sin embargo, mantener este indicador reduccionista y altamente burocratizado de vulnerabilidad económica podría denotar una falta de comprensión o bien de prioridad de estas escuelas por las desigualdades socioeconómicas. Igualmente, muestra una fuerte impermeabilidad a las informaciones y necesidades que los diferentes servicios y entidades sociales del territorio les podrían transmitir.

Desde la administración autonómica se permite a los entes locales establecer su propia normativa de acceso. En el caso de Tarragona, estos criterios fueron establecidos en una reunión en el año 2007, dónde participaron la propia coordinadora a nivel de ciudad y las directoras de estas escuelas. Por otra parte, la coordinadora identifica que el contexto de crisis económica puede poner en entredicho que las escuelas continúen priorizando la conciliación laboral sobre la situación de las familias más empobrecidas<sup>346</sup>.

En la actualidad, la situación no es la misma que hace cinco o seis años, cuando desde el Ayuntamiento se establecieron los criterios de admisión de las escuelas públicas de primer ciclo infantil, que favorecía a las familias donde trabajaban todos los adultos. En aquellos momentos de tasas altas de empleo, esta demanda [de conciliación] era la que parecía que estas escuelas podían satisfacer mejor. Ahora la situación ha cambiado y esta escala de valoración de acceso puede no ser apropiada. Sin embargo, muchas familias pueden no entender que se quedan fuera del hogar a pesar de “necesitarlo” [ambos padres trabajan] y que otras familias que “no lo necesitan” [familias desempleadas con bajos ingresos] sean favorecidas. (N.E<sup>347</sup>)

A pesar de reconocer esta nueva realidad socioeconómica, la coordinadora advierte de la oposición ciudadana que el Ayuntamiento podría recibir si las familias con bajos ingresos tienen preferencia sobre las “familias trabajadoras” respecto al acceso a las escuelas infantiles. La cita transmite la idea probablemente dominante en el contexto de Tarragona que

---

<sup>346</sup> La coordinadora sabía que el objetivo de mi investigación era conocer el papel de estas escuelas en la lucha contra la pobreza en el marco de las recomendaciones de la Comisión Europea sobre “inversión” en la infancia (2013). Por tanto, existe el riesgo de que esta respuesta de la coordinadora estuviera tan o más condicionada por el contexto de entrevista, que por las circunstancias “objetivas” a las que se refiere este análisis (Silverman, 2000).

<sup>347</sup> Esta cita reproduce el argumento de María a partir de la nota etnográfica que tomé del encuentro con ella (N.E). Las otras citaciones de este capítulo tienen su origen en entrevistas individuales (E.I), grupos focales (G.F), o de los grupos de trabajo entre profesionales (G.T) (ver el capítulo 2 Metodología).



las escuelas son necesarias, sobre todo, para las familias con empleos. Por otra parte, la coordinadora también admitió que es posible que las finanzas del Ayuntamiento no pudieran permitirse tener un mayor número de plazas casi completamente subsidiadas, como sucedería si accedieran un mayor número de familias empobrecidas.

En efecto, las familias con bajos ingresos pueden obtener tarifas muy reducidas (un mínimo de 16 € al mes)<sup>348</sup>. No obstante, esta medida no está garantizada puesto que requiere que los hogares no tengan ningún tipo de deuda con el Ayuntamiento o con las empresas municipales (recibo del agua, multas, Impuesto sobre Bienes e Inmuebles, etc.). En tanto que los procesos de empobrecimiento y endeudamiento tienden a entrelazarse (Dearden y otros, 2010), esta normativa puede acabar por penalizar a algunas familias debido a su situación de pobreza<sup>349</sup>. Esta situación de desventaja para la población más pobre seguramente se explica en parte por un entramado institucional donde predomina la *gestión burocrática* de los “expedientes” sobre la *coordinación entre profesionales* que tomen medidas “personalizadas”<sup>350</sup>.

Como refleja la siguiente nota de campo del investigador, la coordinadora piensa que las consecuencias del cambio en el perfil de las familias que atienden estas puede tener un impacto en la calidad de las actuales escuelas actuales.

Con respecto al servicio de acogida [de 8 a 9 de la mañana], María me había explicado que las familias lo habían ido dejando a lo largo del curso, que entonces había escuelas donde solo las usaban dos familias. A la larga, esto sería insostenible, pero habían hecho el esfuerzo de mantenerlo estos años. Sin embargo, reconsiderarían el servicio para el año siguiente. Por otro lado, María me dice que el problema es que, si saca estos servicios, las escuelas públicas ya no serán atractivas para muchas familias, que entonces irán a otras escuelas [privadas]. Desde su punto de vista, eliminar este servicio reduciría “la calidad” de las escuelas. En cambio, no parece identificar la posibilidad de mantener “la calidad” de la escuela a través de sustituir el servicio de acogida por otro más orientado a las necesidades de apoyo familiar que pueden tener las familias con desventaja económicas (N.E.)

Tal definición (sorprendentemente) restrictiva de las funciones y del público de las escuelas públicas, no obstante, puede interpretarse como una advertencia velada sobre los riesgos de la

---

<sup>348</sup> Es indudable que esta tarifa puede representar una ventaja para acceder a las escuelas. Sin embargo, como muestran las trabajadoras sociales y los usuarios a través de los capítulos 4 y 6, respectivamente, los niveles de privación material son a menudo tan altos que estos 16 euros pueden ser una barrera de acceso decisiva.

<sup>349</sup> El Ayuntamiento aplica esta normativa de forma general a todos sus servicios menos en el caso de los servicios sociales básicos (asistencia social pública).

<sup>350</sup> El subapartado 3.3.5. “Coordinación de los actores de la provisión de bienestar” desarrolla el contexto que permite esta situación.

segmentación socioeconómica de las escuelas en algunas partes de la ciudad. Permitir que las escuelas públicas de primer ciclo infantil en determinadas zonas sólo atiendan a las familias con más dificultades puede implicar riesgo estigmatización y, a la postre, de pérdida de sentido de su función educativa y social<sup>351</sup>.

Por otra parte, también se han identificado factores relacionales e institucionales que pueden impedir (o facilitar) el acceso a las escuelas por parte de las familias ubicadas en las zonas con más desventajas (donde los criterios de acceso no cuentan porque no se cubren todas las plazas). Otros estudios han identificado que los progenitores que asisten a los servicios socioeducativos para la primera infancia tienen la oportunidad de acceder a otros recursos materiales, informacionales o relacionales través de las madres y los padres que conocen allí (Small, 2006). Sin embargo, el *capital social* no solo puede ser una consecuencia de asistir a la escuela, sino que también puede ser una condición necesaria para beneficiarse de esta. Para las familias más alejadas social y culturalmente de las instituciones gubernamentales de bienestar, los contactos con otras personas del territorio pueden servir no solo para obtener información sobre estas escuelas, sino también para confiar en ellas:

Todas se conocen entre ellas [madres de origen nigeriano]. A menudo vienen [a la escuela] a hacer algunas preguntas con amigas que antes habían traído a sus hijos aquí. El “boca a boca” es muy común en el vecindario (Mireia, E.I.)

En las familias que carecen de este *capital social*, disponer del apoyo de las trabajadoras sociales de servicios sociales básicos puede ayudarlas a superar problemas prácticos (por ejemplo, llenar el formulario) (*capital institucional*). La otra cara de la moneda es que las familias que no obtienen la ayuda y la motivación constantes de las instituciones podrían abandonar el servicio:

[La directora de la escuela] Me comenta que muchas familias que son usuarias de los servicios sociales al final no se inscriben a la escuela, bien porque abandonan el barrio, bien porque los servicios sociales no las apoyan. Y que tampoco ven la necesidad de utilizar el servicio de acogida matinal. A veces rellenan la solicitud y luego no vuelven a aparecer (Martina, N.E.).

Esta investigación ha identificado diferencias en el grado de iniciativa que toman las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos para facilitar la entrada de sus familias

---

<sup>351</sup> La coordinadora conoce las dificultades que tienen las escuelas de primaria de las zonas con más dificultades de la ciudad, y que se explican por el doble proceso de mayor empobrecimiento de algunos barrios y de segmentación escolar al interno de estos barrios (público-privado).

usuarias a las escuelas infantiles. Esto apunta a que las ineficacias de coordinación del sistema local de bienestar pueden ser subsanadas, en parte, por las características profesionales o individuales de los actores en primera línea de acción<sup>352</sup>.

A continuación, se analizan las experiencias y las valoraciones que las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos (asistencia social pública) realizan de las escuelas infantiles<sup>353</sup>. Esto puede esclarecer algunas de las barreras institucionales para que la asistencia social pública actúe de puente entre las familias empobrecidas y estas escuelas infantiles.

En primer lugar, las profesionales de la asistencia social pública no conciben la educación infantil de primer ciclo como un *derecho* de sus usuarios, a partir del cual los niños se beneficiarían automáticamente en términos de desarrollo cognitivo y social, o desde el cual los progenitores mejorarían automáticamente sus oportunidades de empleo. El concepto de “bienestar infantil” de estas profesionales está en buena parte condicionado por la *lógica familista* que configura la asistencia social pública en la ciudad. Priorizan la responsabilidad que supuestamente adquieren la madre o el padre por cuidar a tiempo completo de su hijo/a pequeño/a, sobre el logro educativo y cognitivo que puede proporcionar asistir a la escuela a una edad temprana. Solo cuando la relación entre padres e hijos se considera perjudicial para el niño debido al riesgo de abuso o de negligencia, las trabajadoras sociales promueven activamente que las familias accedan estas escuelas. La siguiente cita muestra la concepción de que la educación infantil de primer ciclo debe ser una opción subsidiaria de la atención familiar a tiempo pleno:

A veces la situación de tensión se está comiendo la familia, sin ningún tipo de filtro. Entonces, a veces, la escuela infantil supone [para el niño] un ambiente más controlado, más educativo, más relacional, más vivencial... pues también le evitas que esté tan contaminado por la mala situación que vive la familia. (Josefa, G.F).

---

<sup>352</sup> La falta de soportes institucionales para la colaboración entre organizaciones a nivel de ciudad se demuestra en el hecho de es habitual escuchar a las diferentes profesionales del ámbito social en Tarragona decir que lo importante para poder “coordinarse” es la “persona” o “las relaciones personales” (Sánchez y Gimeno, 2011a).

<sup>353</sup> Esta parte del apartado se basa en las entrevistas individuales y los grupos focales realizados con las trabajadoras de los servicios sociales y que han servido de base empírica para el capítulo 4. En cierta manera, esta parte del apartado representa una continuación del análisis de los servicios sociales básicos a partir de las lógicas institucionales, pero esta vez aplicado a cómo la asistencia social pública define las escuelas infantiles de primer ciclo.

Existen otros motivos “de riesgo” para los niños que llevan a las trabajadoras sociales a orientar a las familias hacia estas escuelas, tales como la necesidad de garantizar las comidas básicas:

Si la familia no tiene recursos económicos, pues aseguras una alimentación. La guardería les da almuerzo, comida y merienda. (Carla, E.I)

En resumen, la utilización de las escuelas infantiles por parte de las trabajadoras sociales se limita a tratar las situaciones que amenazan de forma ostensible la salud o el desarrollo de los niños o niñas. Las escuelas infantiles toman entonces algunas de las funciones propias de los sistemas de protección de menores, como son la supervisión de una situación de riesgo o, incluso, una especie de “retirada” parcial de la guarda (pasar menos tiempo en una familia que se considera negativa para el niño). Derivar a las escuelas infantiles representa una intervención reactiva y reservada para casos extremos, en línea con las características residuales y subsidiarias de las políticas sociales del sur de Europa. Esta orientación contrasta con las recomendaciones de la Comisión Europea (2013), que promueve intervenciones más proactivas relacionadas con una *lógica universalista*.

La *lógica del profesionalismo* también condiciona la definición y la práctica de las trabajadoras sociales en relación con la educación infantil de primer ciclo. La propia identidad profesional de las trabajadoras sociales se define por su función de capacitar a las personas y las familias, a menudo, a través de modificar sus actitudes y comportamientos. Desde la perspectiva profesional de que las escuelas son un “recurso” que la trabajadora social utiliza de forma intencional para la capacitación de los usuarios, el acceso a este servicio no puede ser el resultado de un *derecho social* por el que las profesionales meramente tendrían que “informar” o ayudar en la “tramitación” para que una familia acceda a la escuela (por ejemplo, procesar una prestación económica para pagar las primeras mensualidades de la escuela). La práctica de las trabajadoras sociales configura las escuelas infantiles como una de las medidas que se deben integrar en un plan de intervención social más global. Estas *intervenciones sociales* tienen objetivos explícitos de inclusión social que deben ser asumidos por el usuario (a través de la “corresponsabilidad”), y que, además, pueden entretenerse con la satisfacción de las necesidades más básicas.

Pepi: Para mí la guardería es un recurso. Si la familia no hace nada [no tiene empleo] y tiene un mínimo de recursos, no sé, 600 [euros al mes] de pirimi [RMI] y tal, pues yo en principio no le

digo que vaya el niño a la guardería. A no ser que yo vea la necesidad de que no tiene habilidades el niño, que necesita ese cambio.

Susana: por el idioma...

Pepi: el tema del idioma, o si no tiene recursos, el tema de comida, que allí la familia tiene beca de alimentos. Es decir, para mí, no es un recurso de “dejo al niño”, o de “deja el niño ahí”. Yo hago ayuda [económica], o llamo o coordino para que este niño pueda entrar si tengo un objetivo mío de trabajo con la familia. [...] Yo he dejado en la guardería a un niño tres meses porque la madre tenía que hacer un curso tres meses y yo quería que lo hiciera (GF).

En realidad, los profesionales de la asistencia social pública también son plenamente conscientes de los beneficios potenciales de los servicios públicos de cuidado infantil para facilitar la inserción laboral de los padres. Sin embargo, solo ayudan a las familias a acceder a estas escuelas para buscar empleo o trabajar si identifican que los progenitores no tienen apoyo familiar (*lógica familista*) y que manifiestan un compromiso realista para conseguir empleo (*lógica de activación*):

Si hay dos progenitores que no trabajan, o incluso, que uno no ha trabajado ni cuando no había crisis, o trabajaba en casa, pues no. Yo no considero que la escuela infantil sea un recurso imprescindible. Años atrás quien se lo podía pagar se lo pagaba, y quien no, pues mira, no lo llevaba y no pasaba absolutamente nada (Sara, GF).

Esta condicionalidad de la educación infantil de primer ciclo a medidas concretas y efectivas de inserción laboral puede suponer que, en un momento de falta de oportunidades de inserción, las escuelas infantiles pierdan utilidad para las profesionales. De hecho, incluso podrían considerarse negativas si se considera que las familias que “dejan al niño ahí” acaban por eludir parte de las responsabilidades “como padres”, sin adquirir nuevas obligaciones de empleo o formación<sup>354</sup>. Las mismas profesionales de estas escuelas también perciben la necesidad de “contraprestaciones” o de medidas complementarias de motivación de los progenitores<sup>355</sup>:

Los servicios que se han dado a algunas familias han resultado en “situaciones problemáticas”. El hecho de que se les haya otorgado comidas gratuitas los ha llevado a acostumbrarse a dejar a sus hijos de 9 a 5h, y a no molestarse durante ese tiempo. (Martina, N.E).

---

<sup>354</sup> Como muestra el capítulo 4, resulta ampliamente asumido entre las trabajadoras sociales que un acceso directo a ciertos tipos de apoyo reduce la agencia de los clientes, ya que tienden a “acomodarse” y a “depender” de los recursos del sistema de bienestar.

<sup>355</sup> Una vivencia que expresan tanto las profesionales de las escuelas infantiles como las de los servicios sociales básicos es que los recursos o los servicios que son gratuitos tienden a no ser valorados por las familias.

Este apartado ha mostrado las influencias económicas, institucionales, ideológicas y relacionales que condicionan la implementación de una educación infantil de primer ciclo “universal” en el contexto local de Tarragona.

### **5.3.2. Límites de las escuelas infantiles con las familias empobrecidas**

Hasta ahora se han analizado las barreras que, a la postre, impiden que la mayoría de las familias vulnerables económicamente accedan a las escuelas infantiles de primer ciclo públicas. Este apartado, en cambio, identifica las condiciones que dificultan que estas escuelas capaciten de forma más eficaz a las familias empobrecidas que han conseguido acceder a estas escuelas.

Ciertamente, hablar con las profesionales ha permitido reconocer algunas de los efectos positivos que tienen estas escuelas para las familias usuarias con más desventajas sociales. Por ejemplo, las profesionales identifican que la escuela facilita que los niños y niñas de origen inmigrante desarrollen las competencias relacionales y lingüísticas<sup>356</sup>, o que los progenitores con menos habilidades y conocimientos parentales entren en contacto con formas alternativas de cuidar y educar a los hijos a través de la escuela y de las otras familias usuarias. Asimismo, algunos progenitores se han visto liberados de las cargas familiares para realizar algunos cursos básicos de lengua catalana o castellana. Igualmente, resulta esperanzador observar que las escuelas públicas han realizado adaptaciones para atender las necesidades de unas familias en situación de precariedad económica:

Hemos pensado que para este curso, como tenemos más gente necesitada económicamente, pues haremos lo mismo que el año pasado: nosotros damos una hoja a las familias con todas las excursiones que nosotros tenemos previsto hacer y con el coste de las excursiones. Entonces lo que se hace es que desde el primer día de curso la gente paga poco a poco, por ejemplo, tres euros, un euro, cinco euros, lo que sea. Las excursiones las van pagando poco a poco, porque claro, las familias que tenemos aquí, si les viene a pagar seis euros de golpe [...] entonces funcionó súper bien, todos han pagado poco a poco. Todo el mundo ha ido de excursión. (Mireia, EI)

A pesar de estas mejoras y de estos beneficios, y que se suman al efecto directo que tiene la escolarización temprana sobre las oportunidades escolares futuras de los niños/as de entornos desfavorecidos (Esping-Andersen, 2002), el funcionamiento cotidiano de estas escuelas en la ciudad de Tarragona resulta en ocasiones poco eficaz

---

<sup>356</sup> Ver también Saraceno (2011)

para la situación presente de las familias usuarias empobrecidas. Este análisis cualitativo identifica los siguientes factores: una *gestión burocrática* (y deficiente) de las prestaciones económicas; una *lógica profesional* dominante en las escuelas que se centra en la atención pedagógica de los niños; unas normas explícitas e implícitas de funcionamiento cotidiano que a veces no tienen en cuenta las dificultades de las familias con más desventajas; unos mecanismos de participación de las familias que son inexistentes o ineficaces; y la falta de recursos profesionales para mediar los conflictos que se generan entre usuarios en un marco de restricción de recursos públicos.

Una primera dificultad para las familias empobrecidas usuarias es que no pueden permitirse pagar los aproximadamente 100 euros que cuesta el servicio de comedor y de monitoras y, por tanto, no pueden cubrir el espacio de tiempo del mediodía que la escuela no funciona (entre 12.30 y 15 h). Si los progenitores carecen de apoyos familiares o de amistades que puedan encargarse de los niños durante esas horas, entonces difícilmente pueden emprender una formación o un empleo que facilite la inclusión sociolaboral. El Consejo Comarcal y el Ayuntamiento ofrecen “becas de comedor” a las familias con menos recursos. Sin embargo, existe mucha incertidumbre sobre quién será finalmente beneficiario de estas ayudas, puesto que la decisión no se toma hasta enero (cuatro meses después de que el curso haya comenzado). En definitiva, se trata de una prestación económica a destiempo y poco garantista (puede depender de “disponibilidad” presupuestaria de las administraciones). Además, la prestación está sujeta a una *gestión burocrática* que no tiene en cuenta las valoraciones o las propuestas de las diferentes profesionales.

A pesar de estas dinámicas administrativas poco facilitadoras, las escuelas infantiles todavía disponen de recursos potenciales para favorecer procesos de capacitación y de inclusión de las familias con más desventajas. Sin embargo, la orientación profesional de tipo pedagógico y centrada en el niño de las trabajadoras no promueve que las familias se beneficien de forma directa en términos de adquirir habilidades básicas, o de forma indirecta en términos de inserción formativa o laboral.

Cuando se le preguntó acerca de cuáles son los beneficios de las escuelas públicas, la directora establece claramente que contribuye al desarrollo de los niños. Por el contrario, no menciona otros beneficios, tales como los relacionados con los apoyos a las familias para tener más recursos para salir de la pobreza, o mantener equilibrio entre las obligaciones laborales y familiares (N.E)

En este sentido, la investigación no ha identificado que la escuela realice o promueva actividades socioeducativas para los padres, o que los derive o informe sobre oportunidades o servicios de formación, o de inserción laboral. Centralizar la atención únicamente en el niño y en los aspectos más educativos podría ser producto de la formación (en “educación”<sup>357</sup>) y de una identidad profesional definida a partir de los aspectos “educativos” más de que de los “problemas sociales”.

Esta orientación más “educativa” puede limitar en ocasiones la capacidad de las profesionales de comprender plenamente las dificultades que pueden tener estas familias para cumplir con demandas de la organización aparentemente triviales:

Normalmente [los progenitores] son de fuera, quizá por cultura, o por lo que sea, ponen los pañales exactos para ese día dentro de la mochila. Por ejemplo, ponen dos pañales por día, pero, claro, les tenemos que hacer entender: "es que hay que traer un paquete de pañales. Cuando faltan pocos ya os los pediré". Claro, esto les cuesta un poco. Normalmente lo hacen todos, llevan dos pañales cada día en la mochila, pero a veces necesitan más de dos, entonces ¿qué haces?, tienes que coger de otro nene... claro, es algo que tienes que decir, y a veces esto no acaba de entenderse [...] (Mireia, E.I)

No obstante, esta orientación también puede responder en parte a una forma de adaptación de las profesionales para poder cumplir objetivos factibles, teniendo en cuenta la complejidad y la falta de recursos y de apoyos disponibles para atender las necesidades de las familias desde una perspectiva más global. En realidad, este desconocimiento de las familias puede derivar del restrictivo contexto inmediato de la intervención. Dentro del marco de reflexión de un grupo de trabajo organizado por el Plan Local de Inclusión (Instituto Municipal de Servicios Sociales), las profesionales sí que identificaron el sobreesfuerzo que a veces deben hacer las familias con más desventajas para adaptarse a la escuela, así como el riesgo de estrés y de abandono que la dinámica habitual del servicio les puede ocasionar:

María y Martina comentan que los hogares más vulnerables son aquellas que tienden a dejar la escuela. A veces, la complejidad de la situación hace que las reglas de funcionamiento más simples se acaben convirtiendo “en una montaña” (GT).

Asimismo, la visión profesional identifica que los nuevos progenitores y, sobre todo, aquellos en situación de vulnerabilidad social, se sienten a menudo abrumados y desorientados en sus nuevas responsabilidades parentales, y no les resulta el momento adecuado para centrarse en

---

<sup>357</sup> Para trabajar en las escuelas infantiles se requiere el grado de educación infantil, o bien el ciclo formativo de grado superior de educadora infantil. También hay auxiliares de educación infantil, pero no pueden ejercer como tutores, sólo pueden ser ayudantes.



la formación o en buscar un empleo. Este conocimiento de los actores sobre el terreno plantea alguno de los límites que puede presentar la propuesta de instancias gubernamentales superiores de que estas escuelas infantiles son en buena medida la solución para que las familias con hijos pequeños superen su situación de pobreza a través del empleo.

En relación con esta orientación más “educativa” que “social”, existe otra característica de las escuelas que dificulta su función de inclusión social. Se trata del hecho de que el objeto de la intervención profesional sea prioritariamente el “niño”, y no tanto su entorno familiar, o incluso comunitario. Por ejemplo, las fiestas tradicionales que organiza la escuela no constituyen un espacio de socialización y de intercambio entre familias, o entre y profesionales:

Quando hacemos fiestas o castaño de Navidad, [si los padres están presentes] los niños no se comportan de la misma manera. Entonces los niños sólo quieren estar con sus padres y no disfrutan de la actividad. Por eso lo que hacemos es colgar fotos para que los padres vean las fiestas (Mireia, E.I).

Las asociaciones de madres y de padres (Ampas) de las escuelas representan una oportunidad para que los progenitores participen y se beneficien directamente de eventos y servicios de la escuela (organización de actividades fuera del horario lectivo, de conferencias, de fiestas, de reutilización de libros, colaboración con las profesionales para temas específicos, etc.). Asimismo, pueden representar un espacio de socialización pero también de aprendizaje y de adquisición de habilidades<sup>358</sup>. Las Ampas son unas fórmulas de participación en las escuelas bastante consolidadas en Cataluña. Sin embargo, solamente una de las tres escuelas analizadas en profundidad en esta investigación dispone de AMPA. Además, esta asociación no ha sido capaz de involucrar a las familias más vulnerables. Las barreras que las familias con más dificultades accedan a las AMPAS son los costes de entrada (hay una cuota anual de 20 euros), y el convencimiento de que esta asociación no está en sintonía con sus necesidades más urgentes:

A ver yo creo que la reflexión que [los progenitores más empobrecidos] hacen es la siguiente: "yo ya tengo suficientes problemas fuera de aquí. Llevo el niño aquí para, bueno, no desligarme ni desentenderme, pero bueno, sí poder desconectar un poco porque ya tengo todos estos problemas, que son problemas grandes". Y cuando tienes un niño pequeño todo esto se agrava más, porque te piden mucha atención, como para encima pensar que aquí, en *la llar* [escuela], aún tienes esto, que me ofrecen esto y que me pedirán ayuda [...] si tu situación familiar y

---

<sup>358</sup> Participar como voluntario en los centros escolares puede facilitar una inserción laboral posterior (Power, Wilmot y Davidson, 2010).

económica está cubierta puedes dedicarte a otras cosas, y ayudar a los demás, pero si este apartado no lo tienes cubierto es difícil que tú puedas dar algo a los demás (Martina, E.I).

Por otra parte, la crisis económica y fiscal parece haber aumentado la competencia por los recursos públicos entre las diferentes fracciones de las clases populares. Las profesionales carecen de las técnicas de mediación o de los conocimientos para desmentir los rumores que podrían prevenir fracturas relacionales y exclusión en el seno de las escuelas, así como unos posibles procesos de deslegitimación o estigmatización de las escuelas en determinadas zonas.

Estos últimos años hay más familias inmigrantes y esto crea más dificultades de cohesión. Algunas familias de origen catalán-español se han quejado de que las familias inmigrantes se benefician de la mayor parte de las subvenciones. Las profesionales reconocen que saben cómo abordar a esta situación (Grupo de trabajo).

En definitiva, algunas formas de gestión burocrática poco eficaces y una orientación de la intervención más centrada en los aspectos psicopedagógicos de los niños, junto con la escasez de recursos y la falta de coordinación con otros servicios del territorio, dificultan que las escuelas infantiles apoyen de forma decisiva al cada vez mayor número de familias con desventaja social que atienden de forma cotidiana.

## 5.4. Conclusiones

Cuestionarse el rol que tienen las escuelas infantiles de 0 a 3 años en la lucha contra la pobreza puede implicar un avance significativo en este ámbito de intervención socioeducativa, puesto que promueve una atención más integral de las familias. Además, implicar a un sistema que tiende a orientar hacia la universalidad, como es el educativo, en la atención de las familias con más dificultades socioeconómicas reduce los potenciales efectos estigmatizadores de las “políticas contra la pobreza”. Sin lugar a dudas, estos efectos positivos se desprenden de los encuentros con las profesionales en Tarragona<sup>359</sup>. Ahora bien, precisamente porque este cambio de orientación se produce en un contexto familista y en una situación de crisis económica, el caso de Tarragona, una ciudad con una trayectoria conservadora en sus políticas sociales, saca relucir las fuertes barreras que todavía hoy existen para que las escuelas cumplan las expectativas de promoción de la igualdad de oportunidades y de la inclusión social de las familias más empobrecidas.

---

<sup>359</sup> El capítulo 6 destaca este efecto normalizador y capacitador desde las experiencias expresadas por las familias.

Los datos cuantitativos muestran que muchas familias en la ciudad no pueden beneficiarse del sistema público de educación infantil de primer ciclo porque la cobertura general de plazas es claramente insuficiente. Estos datos también indican que las familias empobrecidas sufren otras barreras más específicas, puesto que la población con bajos ingresos está infrarrepresentada en estas escuelas. Por otro lado, las cifras también muestran que el sistema público de educación infantil de primer ciclo en la ciudad se encuentra fragmentado territorialmente por cuestiones socioeconómicas. **Las (pocas) familias empobrecidas que atienden estas escuelas ingresos se concentran en las escuelas ubicadas en las zonas con más desventajas socioeconómicas. Se diversifican las funciones de las escuelas entre los territorios y en función de las familias que atienden. Además, esta segregación al interno del sistema de escuelas infantiles municipales pone a prueba la actual organización de servicios complementarios que ofrecen, que no se adecuan a las necesidades de las familias con escasos recursos económicos.**

Escuchar a las profesionales permite acceder a los dilemas que genera esta nueva realidad socioeconómica, así como a los límites de sus intervenciones. **Las escuelas carecen en parte de capacidad de respuesta ante las nuevas precariedades económicas que la crisis ha generado debido a: unas estructuras normativas y burocráticas que tienden a excluir a la población con desventajas económicas; la falta de recursos propios (vía directo) y de otros servicios del territorio (vía coordinación o derivación); y una orientación profesional que no configura las necesidades de los niños/as de las familias empobrecidas en términos de desigualdades económicas de las familias.**

El capítulo también recoge la visión de las trabajadoras sociales de la asistencia social pública (servicios sociales básicos) sobre las escuelas de educación infantil de primer ciclo. Sus perspectivas ayudan a desentrañar la influencia de diferentes influencias institucionales sobre estas escuelas. En efecto, las lógicas de actuación *familistas*, *profesionales* y *de activación* que dominan los servicios sociales básicos (asistencia social pública), restringen el rol de puente entre las familias con desventajas y estas escuelas que podría asumir las trabajadoras sociales de los servicios sociales básicos. Sin embargo, estas influencias institucionales también permiten intervenciones que las trabajadoras sociales consideran más eficientes. **En un contexto de falta de plazas públicas, las trabajadoras sociales de servicios sociales no conciben las escuelas infantiles como un servicio universal. Desde el actual marco**

**institucional, pero también desde su perspectiva profesional, sólo facilitan el acceso a las escuelas infantiles para aquellas familias sobre las cuales este servicio tiene un efecto concreto e inmediato (supervisión de una situación de riesgo del “menor”, que la madre realice realizar una formación ocupacional específica, etc.).**

En definitiva, a través de implementar un cuestionario básico sobre las características económicas y demográficas de las familias usuarias, y de conversar con algunas de las profesionales protagonistas, este estudio desgrana las condiciones económicas, ideológicas, normativas, organizativas, relacionales que las diferentes profesionales movilizan en este contexto local para responder a las dificultades cotidianas de su trabajo y compromiso. De esta manera, se vislumbra la complejidad y los desafíos que tiene la voluntad política de orientar esta política social para luchar contra las desigualdades económicas. Al mismo tiempo, se muestra cómo la acción de las profesionales en un contexto de bienestar local y en el marco de crisis económica trata de dotar de contenido sustantivo los principios y las recomendaciones que se realizan desde los niveles supralocales.



## **Capítulo 6. Circunstancias y experiencias de las familias**



## 6.1. Introducción

Los dos anteriores capítulos han analizado las políticas locales contra la pobreza desde la perspectiva de las profesionales. A continuación, se estudian las experiencias de las familias con los servicios sociales básicos y con las escuelas infantiles de primer ciclo públicas. Además, se exponen otras esferas de la vida de las familias empobrecidas que se interrelacionan con estas políticas y que aportan una perspectiva global de la realidad de la pobreza en Tarragona.

Marta tiene 24 años y encabeza una familia monoparental con dos niños de seis y dos años. Recibe una prestación de 426 euros mensuales por ser víctima de violencia de género, que no resulta suficiente para formar un nuevo hogar con sus hijos. Separarse de la pareja violenta le ha supuesto tener regresar a vivir con sus padres y sus dos hermanos de 12 y de 20 años. Igual que el resto de las familias entrevistadas, múltiples desventajas afectan su vida y la de sus hijos. Entre las dificultades que Marta y el resto de estas familias deben afrontar destaca una falta de oportunidades laborales que, a menudo, resulta acentuada por unas cargas familiares desproporcionadas. Estas familias tienden a acudir a la asistencia social como última red de protección cuando sus relaciones familiares son insuficientes o inadecuadas para compensar la ausencia de prestaciones y de servicios públicos de carácter más universal.

En el contexto familista de bienestar español, se considera que la familia extensa es la responsable de intervenir para atender las necesidades materiales de sus miembros adultos (Flaquer, 2004; Paugam, 2005). La realidad cotidiana de las familias muestra que depender exclusivamente de este tipo de solidaridad puede repercutir de forma dramática en los proyectos personales y familiares, así como en el bienestar y las oportunidades de los niños.

Marta nos explica cómo esta realidad se plasma en su vida:

Marta: Les doy a mis padres 220 euros, que es la mitad de la paga que recibo cada mes. Ellos pagan la comida, la luz. Y de la otra mitad yo pago la guardería, las cosas del colegio de la niña, lo que me piden de la guardería (toallitas, pañales...). Y también compro cosas de la casa, tales como pañales, leche, cereales, yogures, zumos...

Entrevistador: ¿Trabajan tu padre, tus hermanos...?

Marta: No. Mi padre es pensionista y cobra 700 euros. Más lo que cobro yo, y ya está. Él está de baja por dos hernias discales y tiene problemas de corazón. Tiene que pasar otra revisión, pero de momento está de pensionista.

Entrevistador: ¿De qué trabajaba?



Marta: Paleta, albañil. Lleva sin trabajar cinco años.

Entrevistador: Tu ETC madre es ama de casa, ¿no ha trabajado?

Marta: Sí, ha trabajado limpiando. En este momento mi madre a veces va a echar una mano a mi abuela y ella le da algo.

Entrevistador: Tienes una hermana de 20 años

Marta: No trabaja....

Entrevistador: ¿Tu hermana busca trabajo o está estudiando?

Marta: No hace nada, busca trabajo a temporadas. Cuando ve que no la cogen en ningún sitio se cansa.

Entrevistador: ¿La casa es vuestra?

Marta: Es de alquiler con derecho a compra de [la empresa pública] Adigsa. En este momento pagamos 500 de alquiler. Y mi padre cobra 700 euros. Y la luz... A mi casa viene factoras de 250 euros, porque somos 7. No le he dicho [a los servicios sociales] que yo me mato con mi madre, porque no les interesa a ellos. Esto es mío y de mi casa, y punto. Pero sí que les he explicado que somos 7 en casa, gastos de luz, de agua de comida. Luego, aparte mis hijos son pequeños. Mis hijos se mueven. Mis padres no están acostumbrados a que se muevan los niños. Y yo necesito mi espacio con mis hijos [...] La trabajadora social dijo que lo único que podía hacer era ofrecerme ir a una casa de acogida [para mujeres víctimas de violencia de género]. Y con mis dos hijos pequeños no me voy a meter, porque allí meten de todo. Allí vive un montón de gente, en una habitación a lo mejor te toca compartida con 3 o 4 personas... Antes estoy en casa de mis padres. Me dijo que así podía ahorrar, porque allí no te cobran nada, y los 426 euros te quedan para ti. Le dije yo no me metía ahí. Y encima tenía que ser en Lérida o Barcelona, ¿Qué hago yo en Lérida?

El relato de Marta expresa algunas de las constricciones y de las deformaciones que se están produciendo en las vidas de las familias durante los años posteriores a la crisis económica iniciada en 2008<sup>360</sup>. A partir de las experiencias y de las aspiraciones de doce familias pobres de la ciudad, este capítulo trata de comprender las condiciones que definen un contexto socioeconómico e institucional de decisiones restrictivas y sacrificios dolorosos. Primero, se analiza el carácter subsidiario y el impacto limitado de la asistencia social pública. Segundo, se expone cómo se concreta la intervención de las escuelas infantiles en las expectativas y las realidades de las familias pobres. En tercer lugar, se amplía el foco de análisis para comprender la diversidad de capacidades y de motivaciones que las familias movilizan para no sucumbir material y moralmente al desgaste continuo y las embestidas inesperadas que acompañan a la pobreza. En cuarto lugar, el capítulo presta una atención específica al papel que desempeñan las redes familiares y sociales. Quinto, se analizan las formas y las

---

<sup>360</sup> No obstante, la preocupante vulnerabilidad de las familias con hijos responde a procesos anteriores a la crisis. En este sentido, a pesar de la estabilidad general de las tasas de pobreza durante los años 90 y hasta el inicio de la crisis, había aumentado la incidencia de la pobreza en los hogares biparentales con un solo sueldo y en los monoparentales (Gradín y Cantó, 2009).

condiciones en qué (algunas de) las familias sin ingresos del trabajo acceden a los subsidios básicos y las rentas mínimas. En sexto lugar, se expone brevemente la relación que las familias pobres pueden establecer con las organizaciones más orientadas a la beneficencia (asistencia social privada). Finalmente, se concluye con una síntesis y discusión de los resultados desde la perspectiva de la intervención institucionalizada.

## 6.2. Los servicios sociales básicos

A pesar de las restricciones que atenazan el sistema, los servicios sociales consiguen en ocasiones paliar situaciones de privación y de desesperación. Esta asistencia social pública puede resultar útil para usuarios sin vínculos familiares suficientemente protectores y que disponen de unos ingresos mínimos estables que pueden provenir de de los subsidios de desempleo, de la Renta Mínima de Inserción<sup>361</sup> o de un trabajo a tiempo parcial. En efecto, durante la crisis económica, la administración central ha desplegado unos “subsidios familiares” que rondan los 426 euros para responder al constante incremento de hogares que carecían tanto de empleo como de prestaciones contributivas. De forma complementaria, los servicios sociales han creado y aumentado prestaciones económicas y en especies, que pueden ser más regulares (“becas de comedor” y “cestas de alimentos”), o más puntuales (las ayudas económicas denominadas “de urgencia”). Estas prestaciones complementan de forma estable unos ingresos insuficientes, o bien se destinan a sufragar pagos extraordinarios, provocados por la acumulación de necesidades no atendidas o por la aparición de imprevistos. Asimismo, servicios sociales ha incrementado las funciones de mediador y facilitador para que los usuarios accedan a los productos básicos gestionados por organizaciones no lucrativas (sobre todo de alimentación de la Cruz Roja), tengan reducciones o gratuidad ante los recibos de la compañía municipal de agua, o se beneficien de los pisos vacíos propiedad de Adigsa o de entidades bancarias. Como hemos visto en el capítulo 4, estas prestaciones y servicios internos y externos, junto con las habilidades de reconversión social y de gestión de los riesgos sociales que movilizan las trabajadoras sociales, favorecen que los usuarios adquieran nuevos equilibrios con el entorno. Sin embargo, en ocasiones el sistema carece de los recursos y de la flexibilidad para dar respuesta a unas situaciones y unas necesidades que son

---

<sup>361</sup> Cómo se explica en el capítulo 3, la Renta Mínima de Inserción es una prestación que financia y aprueba la administración autonómica, si bien desde los servicios sociales básicos se hace el diagnóstico, la tramitación y seguimiento.

complejas y dinámicas. A continuación, se muestran algunas de las experiencias de los usuarios que evidencian los límites de los servicios sociales básicos para cumplir las funciones de integración social.

Como era de esperar, las afirmaciones de las familias constatan que la asistencia social pública establece unos límites de ingresos para acceder a las prestaciones y los servicios que son tan bajos que ya presuponen la falta de apoyo material básico de parte de las redes familiares y sociales (*subsidiariedad*). Sin embargo, los relatos de las familias muestran nuevos mecanismos para construir institucionalmente el familismo que difieren de los expresados por las profesionales en el capítulo 4. Como hemos visto en la introducción del capítulo, la demanda inicial de Marta a los servicios sociales es de un apoyo económico que complementa la prestación por ser víctima de violencia de género. A través de un reducido aporte monetario de la asistencia social pública podría restablecer su propio hogar con sus dos hijos. Sin embargo, los servicios sociales sólo ofrecen recurso estandarizado y poco protector destinado a familias monoparentales totalmente desamparadas. De esta forma, el carácter *selectivo* de la asistencia social pública no siempre se materializa a través de negar el acceso un servicio, sino también a través de que las propias familias empobrecidas lo rechacen cuando disponen de alternativas menos perjudiciales. Este carácter residual de servicios sociales se expresa en el imaginario de buena parte de la población económicamente vulnerable, que prácticamente se autoexcluye de este servicio:

[Los servicios sociales] solo te ayudan cuando no tienes nada, ni una gota (Salma).

Ciertamente, uno de los efectos de la extensión e intensificación de la pobreza sobre un sistema de servicios sociales residual ha sido que se ha acentuado su carácter selectivo. Los requisitos más implícitos e informales han aumentado y se han endurecido. La relativa falta de medios requiere la mínima publicidad posible de los recursos disponibles, de forma que las trabajadoras sociales puedan asumir la presión de la demanda. La experiencia de Lika muestra cómo estas condiciones han podido llevar a situaciones donde la desinformación inicial de algunos usuarios favorece la restricción de los recursos públicos.

No quiero hablar mal de la gente, pero ¡tú te crees que es mi amiga de Bilbao que me llama el año pasado cuando estaba embarazada que me dice: “tú no tienes asistenta social allí, dile que te mande a la Cruz Roja para que te den pañales, porque a mí me daban...vete a preguntar”!

La cita previa muestra que las redes sociales son fundamentales no solo para conocer la existencia de los servicios de asistencia social, sino como empoderamiento ante un marco institucional que puede llegar a penalizar a los más vulnerables. Por otra parte, el desequilibrio entre necesidades de las familias y recursos institucionales favorece que las *estrategias de presentación* de los usuarios (Goffman, 1959) puedan determinar el acceso a ayudas fundamentales. En esta línea, la literatura ha identificado que los usuarios adoptan una actitud de mayor obediencia en la medida que tengan necesidad de las prestaciones, como consecuencia de una relación social desigual (Handler, 1992). La siguiente cita de Marta matiza estas premisas más instrumentalistas porque introduce la dignidad como un aspecto a defender ante la institución.

Entrevistador: ¿Por qué crees que [servicios sociales] sí que ayuda a estas personas?

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

El caso de Marta muestra crudamente cómo las personas empobrecidas que deciden defender su *reconocimiento* (Fraser, 1998) pueden tener que pagar un precio alto a nivel de bienestar material en el actual marco de servicios sociales.

El capítulo 4 ha mostrado el despliegue de prácticas informales que tratan de realizar muchas trabajadoras sociales, a menudo sin éxito, para superar las trabas burocráticas en la gestión de prestaciones y servicios (por ejemplo, imposibilidad de certificar en el empadronamiento la residencia efectiva). Ciertamente, la práctica cotidiana de los servicios sociales debe adaptarse a una población que se sitúa en la periferia del sistema socioeconómico y burocrático. No obstante, las múltiples dificultades que experimentan en ocasiones los propios usuarios durante el proceso de tramitación de las prestaciones muestran que estas trabas burocráticas resultan condiciones institucionales útiles para gestionar la relativa escasez de recursos<sup>362</sup>. De esta manera, para recibir la asistencia social no es suficiente con sufrir pobreza extrema, sino que también puede ser necesario certificarlo con una documentación oficial. Este requisito puede resultar inaccesible debido a la *vulnerabilidad administrativa* que aflige a la población en riesgo de exclusión.

---

<sup>362</sup> Weight *et al.* (2010) lo denominan "*diversión strategy*" y demuestran que se ha utilizado de forma sistemática en las oficinas de *welfare* del estado de Oregon en Estados Unidos.

Existen otras barreras que interaccionan con estas dificultades administrativas y que no están tan directamente relacionadas con las restricciones presupuestarias. Los usuarios evidencian desequilibrios en los requisitos y las condiciones de las prestaciones y de los servicios, o desajustes entre los diferentes niveles de la administración. Lorena encabeza una familia monoparental, no tiene empleo ni recibe ninguna prestación económica y carece del apoyo de la familia extensa. Esta madre malvive y se desgasta en su lucha diaria por alimentar a sus hijas. Pues bien, afirma que los servicios sociales no le pueden tramitar prestaciones económicas porque ella no puede certificar su separación del marido alcohólico. En cambio, sí que los servicios sociales le ofrecen la posibilidad de que sus hijas asistan de forma gratuita a los casales municipales de verano<sup>363</sup>.

La situación de Soraya es particularmente dramática, porque ilustra cómo las incoherencias entre las diferentes normativas y objetivos de los servicios sociales pueden perjudicar por acción y no sólo por omisión a las familias. Por un lado, servicios sociales reconocen la situación de “infancia en riesgo” de los niños, y por tanto, reclaman un plan de intervención y una supervisión para garantizar que los menores reciben una atención adecuada. Esto supone una vigilancia institucional de los comportamientos y las actitudes de los progenitores. Por el otro lado, la familia ha debido ocupar un piso y entonces no se le reconoce la residencia en la ciudad de Tarragona, de forma que debe sobrevivir sin ningún ingreso estable porque no puede acceder a la Renta Mínima de Inserción.

Con la crisis económica, los temas relativos a las iniciativas para combatir la pobreza han tomado importancia en el debate público. En este sentido, el interés de las instituciones políticas por enunciar nuevas prestaciones o servicios pueda ser movido más por intereses publicitarios de legitimidad política que para facilitar información útil a la ciudadanía potencialmente beneficiaria. Esto puede malgastar las esperanzas y el tiempo de las personas más vulnerables:

Entrevistador: ¿Tiene cita con Alicia o algo?

Lorena: Pues no. Ayer fui, porque salió un anuncio en el periódico que iban a dar ayuda para los libros para madres con hijos. Fui, pero me dijo que aún no se sabía a quién le darían...

---

<sup>363</sup> En Tarragona, el Instituto Municipal de Servicios Sociales gestiona los casales de verano municipales y no el Instituto Municipal de Educación. Según nos explica un responsable del IMSST, esta decisión se debe básicamente a una mayor disponibilidad de personal en el IMSST.

Mobilizar el principio de corresponsabilidad para distribuir las prestaciones puede resultar una estrategia razonable desde la perspectiva profesional. Sin embargo, esta orientación a la capacitación del usuario en un contexto de escasez de servicios inclusivos personalizados puede poner en riesgo otros principios del trabajo social, como puede ser el de la “autodeterminación” de la persona. En efecto, puede suceder que usuarios y trabajadoras sociales no coincidan acerca de cuáles son las medidas adecuadas para la inclusión social y laboral de los usuarios. Por ejemplo, las profesionales pueden considerar fundamental dominar las lenguas oficiales para la integración social y para adaptarse al actual mercado laboral, mientras que los usuarios pueden preferir las actividades más explícitamente orientadas al mundo profesional:

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

Las familias expresan que las trabajadoras sociales difieren en capacidades y actitudes. Los usuarios identifican que las intervenciones son desiguales según la persona que los atiende. Las intervenciones se valoran en función de dos aspectos básicos. Por una parte, resulta fundamental el trato personal que la trabajadora social ofrece al usuario. Recordemos que la situación de pobreza produce indentidades sociales heridas y frágiles (Paugam, 2002). Por el otro, las profesionales mejor valoradas son aquellas que se muestran proactivas en ofrecer los recursos materiales, emocionales y educativos que verdaderamente ayuden a las familias. El siguiente extracto de entrevista muestra ambos aspectos en positivo:

Lika: Siempre me saluda con beso [la trabajadora social X]. Para ella somos iguales. Me saluda con respeto.

Sergi: Me anima, me da abrazos. La otra [trabajadora social Y] hacía como que no te veía. Y no somos tontos.

Lika: Yo no conocía la ayuda de la beca comedor y él me ha llamado para decírmelo. Me dice: “vete al cole y habla con la directora.”

Sergi: Todo el mundo lo quiere. Pero la otra, estaba tomando un café, te veía y te ponía una cara...

Las cuestiones étnicas configuran en parte la visión y las vivencias que los usuarios tienen de los servicios sociales. En el caso de algunas familias de origen español, existe la queja de que los inmigrantes tienden a llevarse las ayudas sociales. La otra cara de la moneda es que algunas familias extranjeras se lamentan que se infravalore su sufrimiento porque se

presupone que “viven bien” gracias a los servicios sociales. La siguiente cita expone la posible fractura por ejes étnicos que puede provocar la relativa falta de recursos públicos. Asimismo, apunta a la ausencia de discursos alternativos disponibles para que las profesionales contrarresten estas creencias<sup>364</sup>.

Y me quedan doscientos euros para pasar el mes. Y este mes, nada. Y ahora, ¿qué hago yo hasta el 10 del mes que viene, que no se cobra? ¿Esto cómo se soluciona? Y nosotros, que los estamos pasando realmente mal, pues te dicen “para todos no llega”. Pues entonces, debería ser primero los españoles y luego los de fuera, que por eso vienen de fuera. Porque yo voy a su país y me dan una patada en el culo. Y a la trabajadora social<sup>365</sup> se lo dije, y ella me dijo: “Tienes toda la razón del mundo, Carmen”.

En último lugar, cabe mencionar que la falta de recursos institucionales puede incrementar la vertiente opresiva de un sistema que combina la función de apoyo con la de supervisión de las capacidades y actitudes parentales. Soraya es la única de las personas entrevistadas que tiene a sus hijos bajo lo que se denomina “expediente de riesgo”. Como hemos visto con detalle en el capítulo 3, esta categoría administrativa se aplica a los servicios sociales que han identificado que puede existir riesgo de que los niños no estén correctamente atendidos a causa de las prácticas parentales de los progenitores. La falta prolongada de cualquier tipo de ingresos estables hace que Soraya viva junto con su marido y sus cinco hijos de entre uno y siete años en un piso que han ocupado y donde tienen “enganchada” la luz y el agua. En la siguiente cita, esta madre expone con amargura que lo que necesita es mayor apoyo institucional para paliar las consecuencias que la pobreza tiene a la hora de ejercer las funciones básicas parentales:

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

Este apartado ha mostrado qué representa para las familias empobrecidas una política municipal que está específicamente dirigida a una población que se considera que es vulnerable social y económicamente, y que, fundamentalmente, atiende las

---

<sup>364</sup> La presencia del racismo entre estos inmigrantes contrasta con la omisión de este fenómeno entre la mayoría de las trabajadoras sociales de servicios sociales (Urh, 2011). En este sentido, las profesionales no son conscientes de las influencias estructurales y culturales que pueden orientar comportamientos y actitudes racistas (Thompson, 2000). Esto puede conllevar actuaciones puntuales discriminatorias en el ámbito de los servicios sociales, así como la incapacidad de detectar o de confrontarse prácticas racistas que están enraizadas en la dinámica de funcionamiento cotidiano (racismo institucional) (NASW, 2007).

<sup>365</sup> La usuaria utilizó el nombre de la profesional.

situaciones de privación material. El siguiente apartado analiza las actitudes y las relaciones que estas familias establecen con una política municipal que se dirige a toda la población, y que atiende unas necesidades socioeducativas que, en principio, son generalizadas: las escuelas infantiles de primer ciclo municipales.

### 6.3. Escuelas infantiles municipales (0 a 3 años)

Todos los progenitores entrevistados ven como positiva la educación infantil de primer ciclo (sean o no usuarios). Esta visión de las familias contrasta con los matices y las resistencias que las trabajadoras sociales han expuesto acerca de la posibilidad que la educación de 0 a 3 años se universalice (ver capítulo 5). La escuela infantil es generalmente percibida como un recurso que promueve la sociabilidad y la autonomía del niño respecto de la madre y el padre. Asimismo, la mayoría de las familias que no utilizan en casa el castellano o el catalán como lengua vehicular destacan que la guardería es un servicio muy valioso para que los niños dominen las lenguas oficiales. Entienden que esta competencia es esencial para que no estén en desventaja por motivos lingüísticos cuando los niños comiencen el segundo ciclo de educación infantil.

Por otra parte, y en contraposición con las recomendaciones europeas, las familias no contemplan con tanta claridad el efecto positivo que puede tener la escuela infantil para su propia inserción laboral. Muchos entrevistados responden que el hecho de tener que recoger a los niños a las 12.30, para después volverlos a llevar a la escuela a las 15h, les resta disponibilidad para buscar trabajo o realizar formación. Respecto a la resolución de las becas de comedor, mostraban cierta desorientación, puesto que afirmaban no saber cuándo sería la resolución, ni tampoco las posibilidades que tenían de que se les concediese la ayuda económica<sup>366</sup>. Igualmente, tampoco expresaban el convencimiento de que el hecho de poder dejar a los niños desde las 9 hasta las 16.30h pudiera significar un cambio sustancial en sus posibilidades de obtener un empleo. Esta desconfianza se podría explicar por la escasez de oportunidades de acceso al mercado de trabajo. Por otra parte, la formación no parece tampoco resultarles opción viable porque no les ofrece garantías de inserción. Además, muchos de estos progenitores viven en la urgencia cotidiana de satisfacer las necesidades más

---

<sup>366</sup> En el momento de la entrevista, estas familias estaban esperando la resolución de beca de comedor que habían solicitado al *Departament d'Ensenyament del Consell Comarcal*. Esta beca finalmente fue concedida a partir de enero de 2014.



básicas, de forma que les queda tiempo, dinero o ilusión para invertir en los estudios. De entre las familias entrevistadas, solamente Ainoa admite con cierta determinación que la escuela infantil le debe permitir acceder a un empleo. Ainoa es una madre monoparental de nacionalidad española, que dispone del apoyo de la familia extensa, que es relativamente joven (26 años), y que tiene diferentes experiencias laborales previas en el mercado formal de servicios.

Esta actitud generalizada hacia las escuelas infantiles presenta diferentes modalidades dependiendo de las circunstancias y de las aspiraciones de las familias. De esta manera, algunos de los hogares entrevistados no tienen ningún ingreso estable (ni sueldo, ni prestación) y, sin embargo, realizan lo que para ellos supone el esfuerzo de pagar los 16 euros de mensualidad que la escuela. Este es el caso de Dunia, una mujer que proviene de una familia marroquí de clase media, que le ha permitido a ella misma realizar estudios universitarios en su país. Esta madre otorga un alto valor a la educación y, por tanto, prioriza que su hijo inicie su formación académica lo antes posible, así como que tenga disponibilidad para ampliar sus conocimientos (en este momento está haciendo cursos de catalán y de castellano). Por otro lado, Soraya, una mujer con cinco hijos que ha solicitado ayuda a los servicios sociales para que su bebé acceda a la escuela municipal. Esta madre manifiesta que la posibilidad de dejar a su bebé en este servicio le permite “buscarse la vida”, ante la total ausencia de sueldos o de prestaciones en el hogar. Esta madre busca trabajo en la economía formal (“he echado CV”) e informal (“con que me salgan tres o cuatro casas ya tengo suficiente”). Sin embargo, al final no le queda otra alternativa que ayudar a su marido a recoger chatarra o mendigar. Cabe decir que, a pesar de sufrir una situación de casi marginalidad, Soraya no se diferencia del resto de familias a la hora de reconocer el valor educativo de este servicio. Por otro lado, esta madre, que está al límite de su resistencia física y emocional, coincide con las apreciaciones de las trabajadoras sociales que veíamos en el capítulo 4, que también concebían la escuela infantil como una cierta protección de los niños respecto de los efectos materiales y emocionales de la privación extrema. Soraya expone algunos de estos motivos en la siguiente cita:

Si vas a pedir con un niño “mira que poca vergüenza que va a pedir con un niño”. Y con los niños no vas a pedir porque no quieres que los niños vean eso... le dije a la asistenta: “méteme al niño en la guardería para que me vaya a ganar la vida”... a mí [la escuela infantil] sí que me gusta porque aprenden. Están más fuera de casa y viven menos los problemas.

Con diferentes matices, Soraya y Dunia conciben estas escuelas infantiles como un servicio con una eficacia directa en las oportunidades de los niños y de las familias con desventajas sociales. Asimismo, muchas de las madres entrevistadas usuarias de las escuelas infantiles aluden al efecto positivo a nivel emocional y relacional que tiene la escuela para ellas mismas. En este sentido, la escuela tiene un potente efecto de “anclaje” de las familias en el territorio porque las vincula a una red de constantes relaciones y actividades diarias<sup>367</sup>.

La mayoría de las familias ven la escuela infantil como un recurso beneficioso, pero no imprescindible. La realidad de tener que administrar un hogar con pocos recursos y la posibilidad de que (al menos) un adulto pueda permanecer en casa con los niños configura la escuela como un gasto que se considera que debe destinarse a otras necesidades. La escuela infantil supone una cuota mensual mínima de 16 euros<sup>368</sup>. Además, algunas familias asocian estas escuelas a tener que afrontar gastos extras en “pañales y las toallitas”. De esta manera, son diversas las familias entrevistadas que tienen unos ingresos que rondan los 400-500 euros, y que optan por ahorrarse el gasto de la escuela.

Munir: Como no trabajo, le he dicho a mi mujer: “no lloves al niño a la guardería, que no podemos pagar.”

Entrevistador: 14 euros son mucho...

Munir: Claro, 14 euros cada mes, más pañales, eso es mucho. Poco a poco va sumando y acaba siendo mucho dinero.

En el capítulo 5 hemos visto que las escuelas ubicadas en las zonas más empobrecidas no podían cubrir una parte de las plazas vacantes, y que eso suponía una amenaza para la propia supervivencia de las escuelas. Asimismo, las profesionales nos informaban que, en ocasiones, los progenitores habían abandonado el proceso de inscripción. Pues bien, la perspectiva de las familias refleja que los requerimientos administrativos para el acceso a la guardería pueden llegar a desmotivar la participación de las familias:

Hubo un malentendido con el Ninot y se quedaron allí los papeles. Cada vez que iba, me decían que tenía que traer una cosa diferente. Me pidieron las nóminas, la vida laboral... Al final me cansé y dije ya volveré el año que viene (Salma).

---

<sup>367</sup> Ver también Power *et al* (2010)

<sup>368</sup> Para hogares que no superen unos ingresos netos de 12.000 euros anuales. Además, en el caso de familia numerosa o monoparental la cuota mínima se reduce en un 10%.

En algunos territorios, las trabajadoras sociales de los servicios sociales facilitan el acceso de las familias vulnerables a las escuelas infantiles, a través de informarles o de ayudarles en el proceso de inscripción. Otro entorpecimiento administrativo a que estas escuelas sean efectivas para las familias empobrecidas nos lo explica también Salma. Esta madre no ha podido empadronar a su familia porque viven en la casa de una amiga que no ha podido formalizar que es propietaria de la casa porque no puede afrontar los gastos de aceptación de herencia. Salma ha podido apuntar y lleva a su hijo a la escuela infantil. Además, se le ha otorgado la reducción de la cuota, porque los ingresos en el hogar se reducen a un sueldo de aproximadamente 600 euros. Sin embargo, esta irregularidad administrativa le impide solicitar la beca de comedor. Sin la beca, el niño tiene que volver a pasar el mediodía a casa y esto reduce las posibilidades de formación o de mejora de la situación laboral de la madre.

Diversas son las contradicciones y los desajustes que dificultan que las escuelas infantiles se conviertan en un mecanismo más efectivo en la lucha contra la pobreza. No obstante, las entrevistas sacan a la luz un desequilibrio que resulta especialmente dramático. Tres de las doce familias entrevistadas no disponen de ingresos estables (es decir, ni sueldos ni prestaciones). Viven con un alto grado de privación y deben realizar prácticas que rozan, y a veces abrazan, la marginalidad. Ahora bien, este sistema de bienestar que les niega una mínima seguridad económica a través de algún tipo de prestación básica les brinda la oportunidad de utilizar un servicio de alta calidad que, en condiciones de menor privación económica, podría impulsar la calidad de vida y las expectativas de estas familias<sup>369</sup>. El siguiente apartado muestra los comportamientos y las actitudes que las familias deben entablar a diario para no sucumbir (del todo) a las constricciones de contexto socioeconómico e institucional. Estos esfuerzos y capacidades de las familias pueden representar algunos de los fundamentos sobre los que se erijan unas políticas contra la pobreza más efectivas y dignas.

## 6.4. Estrategias de supervivencia

La situación de las familias depende de una estructura de restricciones y de oportunidades que se configura a través de las relaciones entre el mercado, el estado, la familia-comunidad y las

---

<sup>369</sup> De hecho, cuesta más la escolarización de un niño menor de tres años que una prestación básica familiar. El gasto corriente anual aproximado por alumno es de 5.495 euros anuales (sin incluir el gasto que suponen las instalaciones porque son propiedad municipal) (Diputació de Barcelona, 2016). Esta cantidad empleada como prestación básica equivaldría a doce mensualidades de 458 euros, una cantidad superior a los 426 euros que supone, por ejemplo, un subsidio familiar.

asociaciones (Subirats & Blanco, 2008). Sin embargo, las familias no están sujetas totalmente a las circunstancias externas. En realidad, las personas construyen reflexivamente su vida en el marco de estructuras estratificadas y de relaciones desiguales de poder (Williams *et al.*, 1999). La mayoría de las familias empobrecidas no son capaces de derrocar las constricciones económicas y sociales, pero sí que despliegan una serie de tácticas que les permiten no hundirse y confrontar las dificultades cotidianas (*get by*) (Lister, 2004). Cabe decir que, a pesar de la resistencia, de la creatividad y de la fe que muestran las familias, vivir en la pobreza conlleva un desgaste personal y familiar. Este apartado muestra cómo las familias readaptan sus comportamientos, buscan apoyo externo y a veces reconstituyen su identidad para sobrevivir y dar sentido a la situación de pobreza<sup>370</sup>.

Las familias deben estar alerta para ajustar sus decisiones a las circunstancias y las demandas cambiantes del contexto con el objetivo de mantener frágiles equilibrios presupuestarios. Una táctica generalizada consiste en priorizar los gastos que consideran esenciales: la vivienda, la comida y la ropa de los niños, la escuela, y algunas actividades que les permiten mantener su red social y olvidar por un momento las penurias cotidianas. De todas las entrevistas se desprende que la realidad de la precariedad económica implica una atención incansable a aspectos materiales, emocionales y relacionales para la toma continua de decisiones que protejan a los niños. Las siguientes palabras de Lorena condensan la crudeza de los contrapesos que las madres tratan de mantener:

Este sábado tiene un cumple de una amiga. Pues me sabe mal no llevarlas y entonces compro [como regalo] alguna cosa de un chino, por dos euros, un euro. Braguitas o alguna cosa. Pero si [los padres] me lo dicen a mí, pues yo no le digo nada a la nena y no vamos.

En contra de una creencia común, y que en ocasiones también condiciona las prácticas de las propias profesionales, las necesidades vitales de las familias no siguen estrictamente un orden de importancia que está encabezado por las necesidades fisiológicas. En el caso de Mapaté y

---

<sup>370</sup> El término “resiliencia”, que ha sido tomado prestado de la psicología, se utiliza a menudo para comprender las políticas sociales desde la perspectiva de esta agencia individual y familiar contextualizada. Esta aproximación permite identificar formas positivas de respuesta ante circunstancias adversas, teniendo en cuenta los factores “protectores” y de “riesgo” del contexto social (Batti & Cole, 2010). No obstante, el enfoque de “los medios de vida” (*livelihood approach*) seguramente ofrece una comprensión más integral de la situación de las familias, porque combina las capacidades personales con los recursos materiales y sociales y las actividades a las que los individuos deberían tener acceso para llevar la vida que consideran adecuada (Sen, 2010; Lister, 2003). Además, estos “medios de vida” deben ser sostenibles para soportar y recuperarse de las dificultades cotidianas y de las crisis vitales, así como para proveer oportunidades que favorezcan los “medios de vida” de futuras generaciones.

Lika, la seguridad, pero también el honor, que proporciona el hecho de cumplir con los pagos de la vivienda puede llegar a estar por encima de las necesidades de alimentación:

Nos fuimos porque no podíamos pagar. Porque nosotros preferimos pagar la casa, aunque no comamos. Así estamos tranquilos. Salimos a la calle estamos bien porque hemos pagado (Mapaté).

Algunos bienes materiales son realmente esenciales y no se pueden obviar. Entonces las familias se las deben ingeniar para reducir su coste: transferirse a casa de un familiar, u ocupar un inmueble propiedad del banco; comprar productos alimenticios de marca blanca; o adquirir la ropa en tiendas de segunda mano (en ocasiones gestionadas por organizaciones no lucrativas). Las actividades sociales y de ocio también son vitales y las familias tratan de mantenerlas. Por ejemplo, Soraya realiza el pastel de cumpleaños de una de sus hijas con pan de molde y crema de cacao; Carmen ha debido acostumbrarse a acompañar las excursiones dominicales con sándwiches en lugar de ir al restaurante.

Mantener estas actividades más relacionales sin desfigurarlas puede ser complicado para la “nueva pobreza” de origen español. Estas familias, que posiblemente habían adquirido buena parte de su estatus social anterior a través del consumo (ver capítulo 4), no dispondrían de los valores postmaterialistas y ecologistas que muestran otros grupos con mayor capital cultural. Esto los haría especialmente vulnerables al consumismo. Por el contrario, otro tipo de familias empobrecidas muestran unas expectativas moderadas respecto a las necesidades materiales. Este es el caso de la familia de Munir, un hombre marroquí de 42 años, casado y con tres hijos de cinco, cuatro y un año. Después de acabar la entrevista grabada, y mientras Munir y el doctorando charlaban informalmente sobre sus respectivas paternidades, el primero comenta:

Vosotros [es decir, “los españoles”] no podéis tener muchos hijos porque necesitáis salir a menudo, iros fuera de vacaciones, comprar de todo a los niños.

En todos los casos entrevistados, la pobreza conlleva sufrimientos y renunciaciones que truncan los proyectos personales y condicionan el bienestar y las oportunidades familiares. Sin embargo, el abanico de experiencias y perspectivas analizadas muestra que la posibilidad de que las familias consigan limitar los efectos de privación y de angustia varían dependiendo de los apoyos familiares e institucionales. Como hemos visto, Marta y sus dos hijos han tenido que regresar a casa de la familia de los abuelos por falta de ingresos. No es la vida que desea y espera poder encontrar un trabajo para tener su propio hogar. Sin embargo, dispone de una red

familiar y de una prestación básica de 426 euros mensuales por ser víctima de violencia de género, y eso le permite un cierto margen de maniobra. Marta puede anticipar y atender algunas necesidades, evitar las formas de caridad más degradantes, y proteger a los niños de las consecuencias más directas de la pobreza:

Le digo: “Mama, dame un par de cigarros” y ella me va dando... porque con los dos meses que he estado pagando [los gastos del colegio de la niña] no me llega. Pero este mes, ahora cuando cobre el día 10, debo comprar los reyes. Lo primero es ellos. No les puede faltar. Ellos no entienden que no hay. Y si no tengo, voy a mi abuela y le pido 20 euros. Ella no me dirá que no. La ropa y eso me ayuda mi abuela, pero económicamente o para darle de comer no se ocupa. De eso me encargo yo o mi familia.

La otra cara de la moneda es la familia formada por Soraya, el marido y los cinco hijos. Desde hace dos años no disponen de sueldo o de prestación alguna, y ocupan un piso que es propiedad del banco. Soraya es huérfana y no tiene hermanos. Su infancia la pasó tutelada por la administración pública. Nos cuenta que su marido tiene la familia en Andalucía. Su vida transcurre al borde la marginalidad y sus estrategias de supervivencia comportan el riesgo de ser objeto de alguna de las sanciones más duras que la administración puede infligir en una madre o un padre. La siguiente cita ilustra esta incesante lucha por sobrevivir, y también apunta a lo desgastante y desmoralizante que debe resultar.

Soraya: Pido por las casas o me voy afuera de los supermercados y alguien me da cosas. Y así es cómo lo hacemos. Más lo que me dan en Cáritas, pero son cuatro macarrones. ¿Y yo cómo hago los macarrones si no tengo ni carne ni atún, ni para ponerle un tomate? Entonces me busco la vida como puedo. Me voy a pedir, o me voy a buscar chatarra con mi marido, o arreglamos un coche [de algún conocido del barrio]. Así nos buscamos la vida. Lo haga bien o lo haga mal, [a la trabajadora social] le digo todo: “Pues lo he hecho y punto. ¿Dejo a mi hijo sin comer? Pues he ido a buscar la bandeja de carne [al hipermercado]. Tú no me lo has dado, pues yo voy”.

Entrevistador: Eso tiene un riesgo.... que te pillen...

Soraya: Y que me lleven presa. Y que me quiten los niños. Sí, pero mis hijos no se van a quedar sin cenar. Esta noche ¿qué hago? ¿Le doy un trozo de turrón al niño? [de los turrones con los que el doctorante le ha obsequiado por su participación en la investigación]. Mi hijo tiene que cenar. Mi hijo no puede acostarse con un vaso de leche. Puede hacerlo un día, dos. Pero ya llevan días... Ellos tienen comer. Pues te pones histérica.

La desgracia de la enfermedad y la falta de apoyo institucional truncaron las oportunidades educativas de Marta desde bien joven:

“Bueno, yo dejé de estudiar en segundo de ESO, porque mi madre tenía cáncer de piel y yo pues decidí irme a cuidarla y ayudarla en casa. Mi hermano era pequeñito. Y a mi hermano lo he criado yo”.

En la actualidad, encabeza una familia monoparental con una niña de seis años y un niño de dos, y cuenta únicamente como ingresos básicos con la prestación por víctima de violencia de género de 426 euros. De nuevo en su vida, le toca encarar el porvenir con escasos recursos personales, familiares e institucionales. Esta madre se muestra racional y, seguramente, razonable al centrarse en cuestiones de protección y de satisfacción básica de las necesidades, aunque sea al precio de reducir las expectativas educativas de sus hijos:

Ella me dice que quiere ser veterinaria... Mi objetivo primero es criarlos. Y si puedo darles estudios, dárselos. Pero para mí, mi objetivo es que no les falte de nada y poder criarlos bien. Que luego le puedo permitir estudios, pues se los permitiré. Pero si no puedo, pues lo siento. Intentaré dárselo, porque me haría ilusión. Ya que yo no he podido estudiar, que lo hagan ellos. Aunque sean carreras cortas, que no sean... Pero que puedan tener un trabajo que no sea limpiando. Que puedan trabajar sentados en un ordenador. Yo que sé, aunque no sean carreras que tengan que estudiar mucho, pero que no tengan que salir a la calle a barrer o limpiar. Para mí eso ya sería... Yo pienso en lo que podía haber hecho, porque yo servía para estudiar. Y pienso que mi hija lo puede hacer. Le gusta estudiar y sirve para estudiar. Y le pone empeño.

Como hemos visto en el capítulo 4, algunas trabajadoras sociales denuncian que el sistema educativo no dispone de los recursos materiales ni tampoco de los conocimientos y las actitudes adecuadas para educar a los niños de familias económicamente vulnerables. Sin embargo, estas profesionales en ocasiones también explican el fracaso escolar de los hijos a partir de aspectos motivacionales o culturales de los padres. Pues bien, las circunstancias y las reflexiones de Marta enriquecen estas explicaciones, porque hacen aflorar las decisiones y las renunciaciones con las que las familias intentan mantener equilibrios (siempre precarios) para atender las múltiples necesidades de los hijos.

En último lugar, resulta difícil explicar los problemas de salud que muestran las familias sin desligarlo de las constricciones materiales y, en ocasiones, relacionales que afectan su realidad cotidiana. Las familias entrevistadas muestran signos de vulnerabilidad emocional, que puede ir de un malestar más o menos incisivo a la depresión. La presencia generalizada de este malestar contrasta con la ausencia casi total de alusiones por parte de las familias a servicios de apoyo psicológico. A las familias ni se les ofrece este servicio, ni estas albergan la expectativa de recibirlo<sup>371</sup>. Otro aspecto que condiciona la salud de las familias empobrecidas es que éstas se sienten acuciadas por las necesidades del día a día y por la los

---

<sup>371</sup> Sólo Soraya ha recibido apoyo psicológico puntual de la psicóloga de servicios sociales. Los servicios sociales básicos tienen dos psicólogos en plantilla que atienden familias donde los niños han sido definidos administrativamente como "en riesgo".

nuevos entrebancos que pueden aparecer en cualquier momento. Esta situación implica un estrés que reduce las capacidades cognitivas básicas de resolución de problemas y de toma de decisiones<sup>372</sup>. Además, este vivir en la urgencia diaria dificulta la adopción de nuevas estrategias preventivas de la salud. Desde la ciudad se han puesto en marcha iniciativas salud pública como como la impulsada por la Fundación Casal Amic y el Centro de Atención Primaria de Salud del barrio de Torreforta, que consiste en “agentes de salud” que recorren las calles y que realizan talleres de educación sociosanitaria sobre alimentación, relaciones de pareja, etc. Los relatos de las familias muestran que estas intervenciones para atender las necesidades físicas y psicológicas de la población deben complementarse con una red institucional que garantice las necesidades socioeconómicas básicas.

En todos los relatos aparecen las relaciones familiares y sociales como aspectos fundamentales en la intensidad y la forma que toman los procesos de empobrecimiento de las familias. El siguiente apartado se ocupa de este tema.

## 6.5. Familia y redes sociales

Las experiencias y las circunstancias que expresan las personas entrevistadas confirman un consenso social e institucional de que la familia extensa y la comunidad deben ser los principales agentes protectores de las consecuencias del desempleo y de las crisis familiares (Flaquer, 2004; Paugam, 2005). Sin embargo, los relatos de las familias también ponen de manifiesto un posible debilitamiento de las funciones económicas del sistema familiar y comunitario<sup>373</sup>.

### 6.5.1. Familia extensa: solidaridad intergeneracional y entre otros parientes

Las entrevistas muestran que los abuelos con pensiones (cuando los hay) son una fuente prioritaria de apoyo económico para las familias empobrecidas. Además, los abuelos representan una ayuda práctica para las tareas cotidianas. A veces se convierten en un apoyo fiable y flexible que permite a las familias con niños ir afrontando los retos que implica vivir

---

<sup>372</sup> Radio Times (21st December 2011).

<sup>373</sup> El capítulo 1 sitúa las causas en los procesos de transformación socioeconómica que reducen los recursos relativos de los hogares con niños (García y Kazepov, 2002; Flaquer, 2014 Laparra, 2014) y de individualización de las relaciones sociales (Beck, 1992; Meil, 2011).



con pocos recursos. Otras veces pasan a ser un recurso esencial en momentos de crisis (ejemplo: desahucio) o de transición (ejemplo: al tener un hijo)<sup>374</sup>. Sin embargo, la prolongación de la situación de pobreza satura a los abuelos. Además, con el paso del tiempo se debilitan o enferman y ya no pueden ayudar como antes. De hecho, si ese abuelo se convierte en físicamente dependiente, puede ser la propia familia empobrecida la que se convierta en la principal cuidadora.

Cuando un miembro de la familia tiene una dependencia alta, un estado del bienestar protector puede indirectamente paliar la pobreza del hogar a través de proporcionar una prestación económica al cuidador principal. Este fue el caso de María, que gracias a la conocida como “Ley de la Dependencia” del año 2006<sup>375</sup> pudo cumplir con “su responsabilidad familiar” de cuidar a su madre al mismo tiempo que aliviar parte de las dificultades económicas. No obstante, durante el periodo de crisis se produjeron restricciones financieras que redujeron significativamente la cuantía de estas prestaciones<sup>376</sup>. Esto ha dificultado que las familias pobres lo utilicen como compensación por unos cuidados que, de todas maneras, van a realizar. De esta manera, la enfermedad o la decadencia física de un abuelo pueden traducirse en una sobrecarga emocional y de trabajo para las familias empobrecidas. Otras circunstancias donde los vínculos familiares están asociados al sufrimiento se dan cuando no se disponen de recursos económicos para mantener el contacto con parientes. Esto nos lo explica Lika, que no puede comunicarse con su madre que vive en Marruecos.

Los apoyos de las redes familiares no son unidireccionales. Unas relaciones sostenibles requieren que los hogares empobrecidos correspondan los favores y las ayudas familiares. Las entrevistas muestran que los hermanos o los primos son también a veces un apoyo. Sin embargo, a diferencia de los padres, este tipo de ayuda está más condicionada. Depende más de las afinidades personales y puede tener una duración más limitada. Además, cuando la situación de necesidad persiste, las relaciones familiares se pueden tensar o enfriar. La lógica de reciprocidad que ha dominado tradicionalmente las transacciones entre familiares (Naldini,

---

<sup>374</sup> Un dato que muestra este rol fundamental es que España destaca a nivel Europeo por el elevado número de “hogares multigeneracionales” debido a que las familias monoparentales forman un hogar con la familia extensa para protegerse de la privación económica (European Union, 2008).

<sup>375</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

<sup>376</sup> Real Decreto 1051/2013.

2003) puede erosionarse cuando se debe aplicar a familias con una situación económica precaria o incierta. La hermana de Marta, que tiene 20 años y que no encuentra empleo reclama que las ayudas y los favores se compensen inmediatamente. La siguiente cita refleja lo que podría ser un ejemplo de *mercantilización de la relación familiar*:

Le dije a mi hermana que, si se da el caso que tiene que ir a buscar a los niños a las 4 y media para que yo pueda trabajar, ya le daría algo de dinero. Así sí lo hace, si no, no.

Sin embargo, los vínculos familiares están constituidos por diferentes facetas y la reciprocidad no tiene por qué expresarse en términos económicos. Cuando las relaciones entre hermanos están fundamentadas en la confianza y la estima, el apoyo económico o material puede intercambiarse por ratos de compañía y favores prácticos. Este es el caso del hijo de Carmen de 16 años:

Y, si no, le dice a mi hermana: “Tita, ¿tienes 10 euros?” Mi hermana es la que le da dinero para que salga [...] Es que como él los acompaña mucho, porque ellos están solos. El hombre está en la cama que no puede mover. Él va mucho allí, él le hace la compra. Se queda con ellos a ver el fútbol. Y ella encantada de la vida...

En general, las entrevistas muestran que las normas sociales y los estados emocionales sancionan positivamente el principio de solidaridad entre parientes (sobre todo, padres y hermanos). No es fácil negarse a dar apoyo a un familiar sin sentir mala conciencia o correr el riesgo del descrédito social. Sin embargo, la solidaridad familiar actual tampoco significa un apoyo incondicional, sino el establecimiento de una relación de reciprocidad donde uno de los familiares, carente de recursos materiales y a veces bajo un elevado desgaste personal, en algún momento debe ofrecer alguna compensación. En los casos más dramáticos, esta relación (desigual) de reciprocidad puede ser percibida por la parte más débil como un acto de sumisión o humillación:

Yo ya no les pido [a sus hermanos]. Yo voy a la persona que no me va a poner ninguna traba, ni me va a pedir explicaciones de para qué lo quiero o no lo quiero. Y para no pasar un mal rato, ni tener el estómago arriba... y tú harías lo mismo. Tú irías donde no te pidieran explicaciones. Es herirte tu orgullo. Porque nadie pide por gusto, sino por necesidad (Carmen).

Por otra parte, como se ha visto en el capítulo 4, las intervenciones institucionales contra la pobreza a menudo parten del supuesto que las relaciones familiares y comunitarias son inclusivas *per se*. No obstante, las “obligaciones familiares” que implican estas redes pueden incrementar el riesgo de privación material o de exclusión social de las familias empobrecidas

(Portes, 1996). Por ejemplo, las presiones ejercidas por una madre situada en un contexto diferente al español (en Marruecos), pueden influir en la decisión de una joven inmigrada, y perjudicarla a ella y al resto de su familia en términos de oportunidades sociales:

Entrevistador: ¿Habían esperado un año [para tener el primer niño] porque pensaban que era mejor esperar, o fue sin querer?

Fátima: Pensaba que todavía no hacía falta, que primero tenía que estudiar.

Entrevistador: ¿Y qué le hizo cambiar de opinión?

Fátima: Porque mi madre llama y me dice: “¿Todavía no tienes al niño?” Porque soy la mayor y quería un nieto.

La ambivalencia que puede tener el apoyo familiar se muestra también cuando las familias empobrecidas pueden desplegar de forma simultánea *racionalidades instrumentales* que les permiten sobrevivir, y lealtades familiares (*racionalidades substantivas*) que condicionen su ya mermado bienestar. Este es el caso de Laura. Durante un momento de la entrevista explica las ayudas que recibe de sus padres, ya mayores, y los sacrificios que ella misma lleva a cabo para mantenerse económicamente a flote (*racionalidad instrumental*). En el momento que la entrevista se enmarca en la enfermedad de su suegra, que vive en Marruecos, Laura se queja con rabia de que las autoridades no le han permitido traer a sus suegros a España para cuidarlos (*racionalidad substantiva*). En este sentido, algunas entrevistas muestran que las familias inmigradas también pueden sufrir restricciones suplementarias debido a las desigualdades de la economía global. Se trata de aquellas personas que combinan el rol de protector con la familia de origen (ejemplo: enviar dinero al hijo mayor que vive en Marruecos), con el rol de asistido en la sociedad de acogida, al depender del apoyo de los compatriotas y de las instituciones más cercanas.

Una crisis económica y social con efectos devastadores, como la pasada, hace aflorar los defectos potenciales de la solidaridad familiar. Sin embargo, estas entrevistas a personas altamente vulnerables muestran que la familia extensa sigue representando el pilar básico de bienestar en este contexto mediterráneo. En un sistema institucional de protección donde las prestaciones son reducidas, temporales e inciertas, el hecho de poder contar con un apoyo familiar representa la última red contra la privación extrema y la exclusión social. Anteriormente hemos visto la situación prácticamente de marginación en la que se desarrolla la vida de Soraya y de su familia. Su ejemplo apunta a que una infancia bajo la tutela de la

administración puede implicar la doble desventaja de no disponer de apoyo familiar (falta o separación de familiares cercanos) ni tampoco de habilidades básicas para construir nuevas relaciones de confianza.

Entrevistador: ¿Tenéis a gente alrededor o alguien que os eche una mano?

Soraya – mira, su familia vive en Andalucía, [...] yo soy adoptada, mi madre y mi padre están muertos, vale, fui al colegio de acogida, salí del colegio de acogida, me puse a trabajar y no tengo a nadie. No conozco a nadie, ni nadie se ha preocupado por mí. Y por eso soy tan valiente, soy tan fuerte y me da igual todo. Yo lo que no han hecho conmigo de luchar por mí, yo lo hago por mis hijos.

Por otra parte, el proceso de individualización de las últimas décadas ha afectado las “relaciones familiares”, que cada vez se configura más a partir de las elecciones realizadas por actores reflexivos, en lugar de depender de aspectos estatutarios (deberes y derechos recíprocos en tanto que “tío”, “primo”, “madre”, etc) (Beck, Giddens & Scott, 1994; De Singly). En realidad, las relaciones sociales son fluidas y las personas redefinen continuamente el contenido y los afectos que las mantienen. Salma ilustra este fenómeno porque ha acabado por mantener con su antigua colega de trabajo una relación que refleja el apoyo y el cuidado mutuo más protector, comparable al de una madre con una hija.

Este piso me lo ha dejado mi amiga. Yo solo pago el impuesto de ayuntamiento, y la luz y agua. Vivo desde hace casi dos años [...] Mi amiga tiene su piso, el problema es que no se encuentra bien. Se ha caído y no se puede quedar sola. Entonces le he dicho: “pues te quedas conmigo hasta que te mejores” [...] Si no fuera por mi amiga, el nene y yo nos morimos de hambre.

El caso de Salma, por extraordinario que resulte entre las familias entrevistadas, es ilustrativo de que las relaciones familiares son una construcción social y, por tanto, pueden orientarse activamente a favorecer la promoción social. El siguiente ejemplo de Lika y Mapaté representa otro tipo de fundamentación de la “familia”, que también es alternativo al de la familia tradicional del sur de Europa. El aislamiento social que hemos visto que Mapaté y Lika viven en Tarragona está parcialmente compensado por las relaciones transnacionales de personas de originarias de su pueblo natal de Camerún que viven en Canadá y en el País Vasco. Estas “amistades” les proporcionan apoyo emocional (les llaman de forma regular), informativo (les alertaron del servicio de la Cruz Roja) y económico (les pagaron un viaje a Madrid a la Embajada)<sup>377</sup>.

---

<sup>377</sup> Estas relaciones desafían el supuesto sobre la familia en el sur de Europa de que las reglas sociales de adscripción al grupo de “parientes” deben basarse en la consanguinidad (San Román y González, 1994).

## 6.5.2. Relaciones comunitarias y asociativas

Las relaciones de amistad, comunitarias o transnacionales son importantes a nivel material, informativo y emocional<sup>378</sup>. Las entrevistas muestran que las redes sociales, básicamente, complementan el apoyo práctico y material que proporciona la familia extensa (no lo sustituye). En línea con otras investigaciones (Millar and Ridge, 2008) las amistades a menudo proporcionan informaciones prácticas necesarias para acceder a recursos y servicios. Por ejemplo, Lobeth y Fátima han conocido el servicio municipal de escuelas infantiles a través de relaciones informales con otras madres y/o compatriotas del barrio. Estas otras madres, que hace más tiempo que están afincadas en el territorio, también les ayudan con procedimientos administrativos, o en la comprensión las informaciones que dan las maestras en las reuniones de madres y de padres.

Por otra parte, entre los (pocos) empleos disponibles para estas familias, abundan los que no son cualificados y que están mediatizados por las relaciones sociales informales<sup>379</sup>. Esto sucede tanto en los empleos de economía formal (en fábricas, obras, hoteles, etc.) como en la informal (de limpieza o de cuidados en casas particulares). Algunas familias utilizan el término “padrino” para describir la figura del *insider* que proporciona las referencias para acceder a un empleo. La experiencia de Munir ilustra unas estrategias de acceso al empleo que distan enormemente de las vías institucionalizadas que, a menudo, los propios profesionales promueven:

Entrevistador: ¿Ha ido a la oficina de trabajo y ha mirado ofertas?

---

<sup>378</sup> En este sentido el término capital social resulta útil para analizar las estrategias de las familias pobres porque define su capacidad para proveerse de recursos y servicios a través de su pertenencia a redes y estructuras sociales (Portes, 1998). Para entender la eficacia que puede tener el capital social resulta necesaria la aportación de Bourdieu de que el acceso a las redes sociales no es automático, sino que está condicionado por la clase social y el origen (Novy et altri, 2010). En este sentido resulta necesario distinguir la red social específica que permite a la familia solicitar los recursos que sus relaciones, de la cantidad y la calidad de estos recursos (Portes, 1998). Por otra parte, acceder a las redes sociales requiere cumplir con ciertas normas y expectativas sociales, que exigen esfuerzos de tiempo, energía o dinero. Esta función recae a menudo sobre las mujeres, que acostumbran a ser quienes mantienen las redes familiares y comunitarias (Lister, 2004).

<sup>379</sup> En el sistema local de bienestar de Tarragona no existe el apoyo institucional necesario para paliar estas desventajas. Las familias más vulnerables no parecen haber sido orientadas sobre la formación disponible para aumentar sus competencias. En realidad, muchas de ellas, a pesar de llevar años desempleadas y de demostrar un conocimiento limitado de las características y de las posibilidades del mercado laboral, reconocen que ni tan siquiera han recibido orientación profesional para la búsqueda de trabajo. A pesar de la discordancia evidente entre las habilidades de las familias y las necesidades del mercado laboral, solamente Juan, de entre todos los padres y las madres de las familias entrevistadas, está realizando una formación que le permite redefinir su perfil profesional. El resto de usuarios manifiestan que ya han cursado algún tipo de formación, de corta duración y de tipo generalista (informática, idiomas), que ha resultado irrelevante para su inserción laboral.

Munir: Ya fui y mis amigos antes de mí, eso nada. Eso las ofertas, lleva dos años y están colgados ahí.

Entrevistador: Por ejemplo, hay gente que se hace el currículo, ¿sabe lo que es el currículum?

Munir: Sí, tengo el currículo. Tú lleva a la oficina el currículo y te vas y ellos atrás, lo cortan y lo tiran a la basura. Me dijo a mí amigos que están trabajaron en los restaurantes, hay gente, cuando el otro se va lo cortan y lo tiran a la basura. Ahora en España, o en Marruecos también, si no tienes un enchufe para entrar en tal sitio, que alguien hable con el jefe, no se entra a trabajar. Suelo ir a la cafetería con mis amigos, para ver si sale algo, no me quedo aquí en la casa<sup>380</sup>.

Amigos, compatriotas y conocidos no son solo una fuente de información o de credenciales en la búsqueda de trabajo. A menudo, se convierten en colaboradores para acumular esperanzas y recursos durante unas búsquedas de trabajo que pueden ser costosas a nivel anímico y económico. Youssef acostumbra a ir acompañado de otros compatriotas para visitar las fábricas y las obras de la provincia:

Por la mañana sales con otros amigos [compatriotas] fuera de Tarragona. Vamos a la Mora, a Mataró. Vamos tres o cuatro. A veces vamos en tren. Y si cogemos el coche, pagamos juntos gasto el gasoil.

La otra cara de la moneda de esta importancia de las redes sociales la expresa el caso de Laura, que vive con impotencia cómo tiene vetado el acceso a trabajar en el hipermercado que está al lado de su domicilio porque no conoce “a la gente adecuada”. Igualmente, las redes sociales pueden resultar inútiles para encontrar empleo cuando las relaciones que se tienen carecen de recursos suficientes (Bourdieu, 2000). La cita de Dunia ilustra este fenómeno y, al mismo tiempo, apunta a que la pobreza puede erosionar la confianza necesaria para generar tejido comunitario.

Busco, por ejemplo, de limpieza o para cuidar a los mayores. Hay muchas paisanas que trabajan por horas. Yo les digo que cuándo ellas sepan de alguien, que me digan. Pero son egoístas. Claro, cada uno quiere para sí mismo.

En los barrios empobrecidos, más que recibir regalos o préstamos, los amigos y compatriotas a menudo prefieren intercambiarse favores o pagar con dinero las ayudas recibidas (Williams y Windebam, 2000). Laura ha perdido parte del preciado apoyo de su madre, debido a que durante los años de boom económico decidió abandonar su barrio de toda la vida para

---

<sup>380</sup> El estudio comparativo de Camargo (2016) muestra que, a diferencia del Reino Unido y Holanda, las estrategias más exitosas de búsqueda de trabajo cualificado en España se basan en las redes informales de conocidos.

instalarse en un nuevo barrio residencial en las afueras de la ciudad<sup>381</sup>. Sin embargo, ha compensado parte de esta pérdida gracias a la red de amistades y conocidos que ha hecho en el colegio de sus hijos. Esto le permite, por ejemplo, utilizar su experiencia pasada de peluquera para realizar cortes y peinados en su propia casa, a cambio del precio que las “clientas” estimen oportuno. Por otro lado, Laura dispone de la red de amistades marroquíes que le proporciona su matrimonio. Con estas amistades lo que son favores y lo que son intercambios prácticos se funden para ayudar la economía de la familia, proteger su dignidad y mantener su independencia:

El otro día vino un amigo de mi marido y se quedó a dormir un fin de semana. Pues dijo: “Mira, para dárselo a un hotel te lo doy a ti que te hace falta”. Pues con eso hice la compra de la semana. Quieras o no, ayuda mucho.

De todas formas, la propia Laura ha experimentado como las amistades que son generosas en momentos de relativa abundancia pueden volverse constrictivas en momentos de escasez generalizada:

Laura: “Tengo muchas deudas, debo a gente dinero, la gente lo reclama, yo no puedo pagarle, lo voy pagando poco a poco.

Entrevistador: ¿A quién?

Laura: Amigos de él que a lo mejor ahora están mal. Y, claro, es normal que reclamen su dinero, que en su día yo no quería, pero ellos me decían: “Venga, toma”.

Como sucede con la falta de apoyo familiar, aquellas familias que mantienen escasas relaciones con su entorno también son las más empobrecidas y angustiadas. Lika y Mapaté han vivido situaciones sociales traumáticas en su país de origen y, en la actualidad, viven sus escasos contactos sociales con temor y malestar.

Mi mujer va a casa de un camerunés. Y si su mujer tiene ropa de marca y la mía no, se empieza a reír. Hay mucho de eso, por eso nosotros mejor sólo que mala compañía (Mapaté).

En todo caso, el testimonio de este matrimonio camerunés apunta a que la situación de discriminación social que sufren algunos grupos culturales podría originar dinámicas internas de *distinción social* (Bourdieu, 1979) que pueden limitar o enturbiar los efectos de apoyo

---

<sup>381</sup> Este cambio residencial que realizó Laura durante los años de boom económico, le supuso dejar el barrio de clase trabajadora de toda la vida por uno de tipo residencial de clase media. La nueva ubicación también la penaliza actualmente debido a la insuficiencia de los transportes y falta de comercios económicos.

comunitario. Por tanto, es importante que las políticas sociales no asuman que los inmigrantes necesariamente se integrarán con facilidad en redes sociales basadas en el origen.

El capital social puede tomar formas más institucionalizadas, como en el caso del asociacionismo o de las organizaciones religiosas. El nivel de asociacionismo entre la población empobrecida suele ser bajo (Vidal, 2008). Efectivamente, en general las organizaciones no religiosas no forman parte de la vida de las familias entrevistadas. Sin embargo, en los dos casos que las asociaciones fueron mencionadas por las familias, éstas cumplían importantes funciones en las esferas prácticas y relacionales. La madre de Marta participa activamente en la asociación de vecinos:

Mi madre está en un proyecto de ayuda a la gente del barrio. Hace recolecta de comida y la reparte. Entonces ella se encarga de organizar todo con la asociación de vecinos. Y por moverse así, ella también se lleva parte de lo que recoge. Ella se queda uno de los paquetes que hacen para cada familia.

La asociación de vecinos a la que se refiere Marta, al igual que otras asociaciones de la periferia de la ciudad, tiene una larga tradición de activismo para mejorar los servicios y las infraestructuras<sup>382</sup>. Esta asociación combina el objetivo de la capacitación con la defensa de la dignidad de las personas, y difumina así las fronteras entre las categorías sociales de “voluntario” y de “asistido”. Sin embargo, los beneficios potenciales para la comunidad de movilizar estos poderosos recursos humanos pueden ser obstaculizados por la falta de apoyo institucional:

Marta: Hacen recolectas en los supermercados, en las casas, también lo tienen por internet, para que se pongan en contacto quien le da.

Entrevistador: ¿Y reciben estos productos cada semana?

Marta: Ahora está parado, están a la espera que les den el local [el ayuntamiento], porque no tiene sitio donde repartir. Entonces si no tienen sitio no pueden guardar alimentos. Antes era una vez cada dos semanas.

Laura está muy implicada en la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) de la escuela de sus hijos. Colabora en la organización de actividades y de recolectas de recursos para celebrar eventos y tradiciones. Para ella, la asociación ha resultado ser una oportunidad para sentirse útil y ampliar relaciones sociales:

---

<sup>382</sup> Ver por ejemplo : *El Punt Avui*, 1 de juliol de 2015.



Para hacer lo de carnaval hemos tenido que ir todos los días, para hacer el traje a los niños, porque como hay niños que no pueden económicamente, con bolsas de basura se hacen muchas cosas, muy chulo, pues vamos a hacerle los trajes a todo el colegio, tú imagínate. Ahora son las fiestas de todo el curso, pues estamos enviando cartas a las fábricas para que manden regalos. Por ejemplo, la Kellogg's da caja de Kellogg's, la Coca Cola nos regala las bebidas. Los caramelos, nos regala la fábrica. Pero tienes que estar encima de ellos. Para hacer una fiesta, con 4 caramelos, chocolate y una coca, ya son felices.

En contextos como el británico, las administraciones han promovido que las familias con desventajas sociales desarrollen trabajos auxiliares en centros públicos como, por ejemplo, las escuelas (Power et altri, 2010). En el caso de Laura, su vinculación a las asociación y los órganos de la escuela le ha proporcionado una posibilidad laboral de este tipo. Sin embargo, en el contexto tarraconense se producen dos circunstancias que finalmente frenan su acceso este empleo. Por un lado, debe hacer una importante inversión económica para obtener la titulación requerida. Por el otro, la gestión de estos empleos está desvinculada de las necesidades de las familias usuarias de la escuela:

En el colegio ya me conocen, yo estoy dentro del colegio, con los profesores, en la junta de los profesores. Hay servicio de acogida matinal. Además, faltan monitores de comedor. A ellos les falta gente y resulta que yo fui a informarme. Pues necesito un cursillo, pero vale 300 o 400 euros. Y para que luego me digan que no... Porque el colegio no es el que te contrata, sino una empresa externa.

Las carencias evidentes que los sistemas familiares y las comunidades a veces presentan para proteger de incluso de las formas más extremas de pobreza, ha propiciado que las administraciones centrales y autonómicas hayan implantado progresivamente medidas que sustituyen o complementan las ayudas informales. El siguiente apartado muestra el funcionamiento sobre el terreno de estas medidas institucionales.

## 6.6. Las prestaciones públicas

Entre las familias entrevistadas, se producen diferentes relaciones del sistema público de prestaciones básicas de la seguridad social y del Servicio de Empleo y de Prestaciones Estatal (SEPE, en adelante). Existen hogares que reciben un subsidio básico de la administración central de aproximadamente 436 euros mensuales, que deben complementar con ayudas familiares o con la asistencia social a nivel local. Otras familias no acceden a estas prestaciones porque han sido sancionadas, o simplemente no entran dentro de los parámetros burocráticos que establecen la Seguridad Social o el SEPE. Este último tipo de familias, si no

pueden tampoco obtener la Renta Mínima de Inserción (gestionada por la Generalitat y tramitada por los servicios sociales básicos), sufren un verdadero desamparo institucional. Esta situación se produce con una alarmante asiduidad en parte debido a que la RMI también funciona de forma burocrática. Familias con dificultades administrativas como la encabezada por Lorena, con tres niñas, resultan especialmente vulnerables:

[...] La seguridad social también me podría ayudar, pero me dijeron que necesitaba la guardia y custodia de las niñas... pero me dicen que a él [expareja y padre de las niñas] lo tienen que buscar para que me la den, y entonces pueden tardar un año o dos.

Esta desprotección resulta en un drama humano y social que, además, desactiva la agencia de la madre, debido a la poca claridad de las dinámicas administrativas. En efecto, resulta que un sistema que aparentemente aplica la normativa al pie de la letra como el de la Seguridad Social no logra comunicar eficazmente la lógica de funcionamiento o los criterios de acceso a las prestaciones. Asimismo, puede incluso mostrar una implementación errática de los subsidios, como en el caso de Salma. Esta mujer ha tenido durante los últimos años un sueldo aproximado de 600 euros mientras que su marido desempleado ha agotado las prestaciones contributivas. En el momento de la entrevista tienen un niño de dos años. Su relato muestra un sistema de prestaciones que, en lugar de ofrecer garantías concretas de bienestar, aumenta la incerteza de la población vulnerable:

Mi marido fue a la seguridad para pedir la ayuda de 400 y algo. Se la dieron dos meses. Cada mes presentaba mi nómina. Al tercer mes ya no le dieron nada. Y le dijeron que nosotros al menos teníamos algo y que por eso no le daban dinero. Eso fue el año pasado.

Este desconocimiento del sistema por parte de la población más vulnerable le resta autonomía y claridad para la toma de decisiones. Además, provoca que las familias cometan “errores” que el sistema transforma en “sanciones” que pueden afectar gravemente a las familias. Este es el caso de Dunia, que vive con su marido y su hijo de dos años. La familia fue sancionada hace un año con la retirada del subsidio familiar hace más de un año (SEPE). Desde entonces, este hogar se encuentra a merced de unos ingresos exiguos que provienen las siguientes fuentes: del pan que Dunia cocina y después vende en una tienda del barrio que regenta un compatriota (les reporta aproximadamente 5 euros diarios); de la recogida de chatarra que lleva a cabo el marido en un ámbito económico donde la competencia (y, en ocasiones, la violencia) se ha recrudecido con la crisis económica; y de la caridad que la Cruz Roja y Caritas les dispensa ocasionalmente. La siguiente cita expresa el desconcierto y la indefensión

que continuamente ha atenazado la familia, tanto en el momento de la penalización como cuando pretende hacer efectivo su derecho de alegación:

Fuimos a Marruecos y cuando volvimos en la OTG nos piden pasaporte y nos dicen: “¿Por qué habéis ido a Marruecos con esta ayuda?” Nos cortaron la ayuda familiar de 426 euros. 426... Nos dijeron que esta ayuda es para vivir aquí, no para hacer viajes o vacaciones... ya cuando regresamos nos dijeron que sólo podíamos permanecer 15 días en el extranjero. Nosotros, como no lo sabíamos, estuvimos 20. Era porque mi padre se estaba muriendo... tuvimos que coger un abogado gratis. Pero tarda mucho. Mi marido ha presentado los papeles, pero no nos han llamado.

En esta misma línea, Youssef nos relata otra contradicción del sistema. Las prestaciones básicas que, por sus propios criterios de acceso, están destinadas a la población vulnerable, sancionan desproporcionadamente a aquellos solicitantes que carecen de habilidades básicas o que tienen un menor dominio de las lenguas oficiales:

Hay mucha gente analfabeta, que no han estudiado. Por ejemplo, si le das una hoja no saben. La mayoría de gente no va a firmar la ficha del INEM porque se le ha olvidado, o porque no lo saben. Por ejemplo, el informe del INEM dice que tiene que venir a fecha tal, claro gente como no está estudiada no saben lo que tienen ahí, y no van a firmar hasta que le llaman o hasta que se encuentran en el día 10 que no han cobrado eso le pasa a bastante gente.<sup>383</sup>

La Renta Mínima de Inserción es una prestación concebida para formar parte de la red de prestaciones básicas. Sin embargo, la implementación de los últimos años por parte de la administración autonómica la ha convertido en una prestación residual y arbitraria<sup>384</sup>. Según la normativa de la RMI, esta prestación está destinada a las familias sin ingresos básicos que no pueden acceder a las prestaciones contributivas o los subsidios de la Seguridad Social. Sin embargo, la medida no está diseñada para cubrir las situaciones que pueden dejar a familias con niños fuera las prestaciones de la Seguridad Social. Antes veíamos que la familia de Dunia había sido sancionada a perder el subsidio por haber salido cinco días más de lo permitido. Pues bien, según la explicación que ha recibido Dunia, las penalizaciones se solapan porque el reglamento de la RMI castiga aún con más severidad las salidas al extranjero:

---

<sup>383</sup> El propio Youssef menciona las disputas que a menudo se producen entre usuarios magrebí y funcionarios de la OTG y que, seguramente, reflejan las tensiones que producen la ineficacia y la desigualdad institucionales.

<sup>384</sup> Ver capítulo 4.

Todavía no podemos solicitar el pirmi... la condición del pirmi es estar dos años seguidos sin haber salido de España... [nombre de la trabajadora social] me lo dijo<sup>385</sup>.

Dadas las dificultades de inserción laboral, el empleo público protegido (planes de ocupación municipales de seis meses) resulta otro recurso institucional para paliar las necesidades económicas. El caso de Mapaté muestra rasgos de un sistema de bienestar arbitrario, paternalista y, en última instancia, impotente. Mapaté trató de contactar directamente con el alcalde para que le admitiesen en uno de los planes de ocupación:

Fui a a hablar con el alcalde. Y no me ha recibido. El jefe de Gabinete sí que me ha recibido. Él habló muy bien con nosotros y después nos dio 20 euros de su bolsillo [...] Él dijo que si surgía algo en unas semanas o en unos meses me iba a llamar. El otro día, después de un mes y medio, fuimos otra vez. Y dimos el nombre. Y nos dijeron que él no estaba.

Las experiencias de las familias nos ilustran sobre otro gran agujero en la red institucional de protección básica. Se trata de la ausencia generalizada de atención a la vulnerabilidad residencial. Una disfunción del sistema es que las prestaciones públicas rondan normalmente los 425 euros mensuales, independientemente de los gastos de vivienda que la familia tenga que afrontar. Si bien la Generalitat y el Ayuntamiento ofrecen ayudas para hacer frente a los gastos de alquiler o de hipoteca en el mercado privado, éstas están enfocadas para situaciones extraordinarias y, por tanto, no son sostenibles en el tiempo. Por otra parte, el parque público de vivienda es relativamente reducido y, a menudo, tiene precios inasequibles para las familias vulnerables (por encima de los 300 euros mensuales). Esto sitúa a las familias que cobran subsidio familiar o la prestación por víctima de violencia de género (de aproximadamente 426 euros), y que pretenden vivir de forma autónoma, al borde de la miseria. De forma similar, aquellos hogares que acumulan unos sueldos de entre 500 y 600 euros tampoco reciben ningún complemento económico estable para afrontar los gastos de la vivienda<sup>386</sup>.

Las familias que disponen de una vivienda en alquiler de la *Agència de l'Habitatge de Catalunya* parecen tener una mayor protección. Sin embargo, las familias no comprenden cuál es la base de esta protección (¿legislativa, reglamentaria, discrecional...?). En este sentido, se

---

<sup>385</sup> La normativa de la RMI permite las salidas al extranjero "en casos justificados". Sin embargo, como veíamos en el capítulo 5, durante la implementación de la RMI las trabajadoras sociales aconsejan a los usuarios que no se acojan a este supuesto debido a el órgano de la Generalitat que aprueba la RMI es impredecible.

<sup>386</sup> Las entrevistas constatan una falta de apoyo institucional a las familias con algún tipo de empleo que concuerda con la tendencia generalizada a focalizar las políticas en los desempleados a costa de desatender las consecuencias de los sueldos bajos y de los "trabajadores pobres" (Frazer and Marlier, 2010). Por otra parte, sobre los efectos que tiene la vulnerabilidad residencial ver Shelter (2009).

trata de un apoyo que comporta incerteza y temor. Fàtima informó a *l'Agència* que les había cancelado el subsidio y de que ya no cobraban ningún tipo de ingreso:

Vivimos en un piso de alquiler de la Generalitat, pero ahora no pagamos. No podemos. Tenemos contrato de 5 años y no podemos pagar. Cuando nos quitaron la ayuda [hace un año perdieron el subsidio básico de la Seguridad Social] le dijimos al que trabaja en Generalitat que nosotros no podíamos pagar el piso [...] todavía no hemos recibido ningún de aviso, ni nos han llamado ni nada.

Hasta ahora hemos visto las relaciones las familias empobrecidas pueden establecer con las instituciones públicas, el mercado informal y los sistemas familiares y comunitarios. A continuación, se muestran algunas de las oportunidades, los límites y las contrariedades que las organizaciones privadas asistencia social pueden aportar a las familias empobrecidas.

## 6.7. Asistencia social privada

Las entidades del tercer sector cada vez toman más dimensión y relevancia en la provisión de recursos del estado (Montagut, 2011). En el caso de Tarragona, gracias en parte a la ayuda del ayuntamiento directa (subvención económica para la Cruz Roja) o más indirecta (cesión de espacios a Caritas), las entidades sociales han incrementado el volumen de recursos que distribuyen a las familias pobres de la ciudad durante la crisis económica. Las familias entrevistadas se refieren a Caritas y la Cruz Roja como las principales entidades no gubernamentales que les facilitan productos básicos. Dicen utilizar estas entidades de forma esporádica o en diferentes periodos que duran algunas semanas. En general, consideran este tipo de asistencia social como muy residual. Algunas familias con ingresos estables y con un cierto apoyo de la familia extensa manifiestan no haber acudido nunca a estas entidades<sup>387</sup>. En general, las familias beneficiarias valoran estas entidades porque consideran que, dada su situación de privación, cualquier producto básico que se les proporcione es bienvenido. Sin embargo, no consideran que esta asistencia social ofrezca soluciones significativas, ni siquiera temporalmente, para sus situaciones. Casi siempre manifiestan que las ayudas son insuficientes e inadecuadas. En ocasiones, perciben que estas ayudas están culturalmente

---

<sup>387</sup> En el capítulo 4 hemos visto que existe una cierta gradación en la escala de desprestigio social que implica recibir la asistencia social. Las trabajadoras sociales aludían a las resistencias de los usuarios de servicios sociales a dirigirse a las organizaciones específicas de caridad como la Cruz Roja o Caritas. No obstante, las profesionales también reconocen que existen familias que pueden preferir pedir a ayuda a las organizaciones y así evitar los aspectos más explícitos de control social que se ejercen desde las organizaciones gubernamentales.

sesgadas. Otras veces las consideran denigrantes. En el capítulo 3, se ha mostrado que organizaciones como Caritas manifiestan que han potenciado los aspectos relacionales de la atención a los usuarios, que ahora se centran tanto en el “cómo” como en el “qué” se distribuye. Sin embargo, la mayoría de las familias definen el trato personal recibido como simplemente “correcto”. Las relaciones que establecen con los voluntarios que distribuyen los productos suelen ser únicamente instrumentales. El siguiente extracto de la entrevista a Marta ilustra diversos de los aspectos mencionados:

Entrevistador: ¿Ha ido alguna vez a Cáritas?

Marta: Sí, fui una vez y estuve yendo dos meses [a la Cruz Roja], y ya está. De esto hace un par de años. Estábamos los dos en el paro. Y fui a Cáritas. Yo lo veo fatal como lo hacen. Porque aquí hay gente española que lo está pasando realmente mal. Y hay muchos inmigrantes. Y yo he ido a recoger a Cáritas alimentos y lo primero que te ponen es harina para hacer pan ellos [los magrebíes]. No dan nada de cerdo. O te dan macarrones y tomate. Pero, ¿qué le echas al arroz? Eso no son maneras de alimentar a los críos. Dan tonterías. Daban bolsas de patatas. Y yo digo: “Pues dar leche y galletas, que es un desayuno y una merienda de un niño”

Entrevistador: ¿Y el trato personal? Hay gente que dice que allí les escuchan...

Marta: No, no, allí entrabas a coger un paquete, te daban el paquete y para casa. Nada...

Estas organizaciones no están sometidas a las rigideces y los controles burocráticos de la administración. A menudo se considera que pueden ofrecer ayudas más adaptadas a las necesidades inmediatas de los usuarios. Además, como veíamos en el capítulo 3, estas organizaciones pueden atender a población en situación administrativa irregular, a la cual se le niega el acceso a las prestaciones gestionadas por las agencias gubernamentales. Lorena, una madre monoparental a cargo de tres niñas y sin ningún ingreso económico estable, expresa la facilidad de acceso de los usuarios a estas ayudas:

Hay un sitio allá arriba que un amigo me ha hecho conocer. La Betania, no sé, creo que es de Cáritas. Me dan chaquetas, o alguna ropa. Hay cestos para escoger.

No obstante, Lorena admite que, en la práctica, la flexibilidad de estas instituciones puede verse limitada cuando los servicios sociales municipales funcionan como *gatekeeper* para acceder a los alimentos que distribuyen organizaciones como la de la Cruz Roja, a través de derivar a los usuarios que consideran oportunos.

Otra característica de unas ayudas que dependen de las empresas y de los particulares, como ya remarcaba la profesional de Cruz Roja en el capítulo 3, es que los productos están sometidos a fluctuaciones que escapan a las voluntades de las propias entidades, y que son

independientes de las necesidades de los usuarios. Soraya sufre la incertidumbre que acompaña los recursos de las entidades caritativas. Se acerca la Navidad y esta madre parece que no va a ver cumplida su expectativa de volver a recibir apoyo para que sus hijos tengan regalos de reyes:

He pedido [juguetes] a la Cruz Roja pero me han dicho que no había este año.

Las trabajadoras sociales no mencionan las mezquitas como espacios significativos en las situaciones de pobreza y de riesgo de exclusión social de las familias. Por el contrario, Munir menciona el curso de castellano que ofrece la mezquita para su mujer, y al que puede asistir con su hijo de dos años (no escolarizado, porque no puede permitirse la cuota mensual). La mezquita parece contrastar con los talleres que ofrecen servicios sociales, donde el niño pequeño se tiene que separar de la madre para que ésta haga el curso de castellano. Por otro lado, algunas familias se refieren al apoyo de organizaciones religiosas cristianas, pero no católicas como un lugar propicio para construir relaciones sociales de apoyo y reconocimiento. Estos espacios pueden ser efectivos porque parece que diluyen las fronteras entre la organización y la vida social y rompen con la dicotomía voluntariado-asistido. En este sentido, también inciden directamente sobre las dificultades de aislamiento social. Lorena lo expresa así:

Ahora he coincidido con una amiga, y hablamos, y eso me ayuda mucho. Por ejemplo, ella me llama y me dice que vayamos con los niños al cole. La conozco de no hace mucho, de hace dos meses. Ellos son de una religión evangélica y son muy buenas personas.

Por otra parte, Ahmed, que es miembro de la iglesia de los Testigos de Jehová, encuentra en la lectura de la biblia confort emocional y material para la privación extrema que sufren él y su familia:

Coges la biblia y te olvidas [de las preocupaciones]. Y sigues adelante [...] la Iglesia también nos da dinero para comprar comida como mínimo.

Sin embargo, formar parte de una organización religiosa no sólo significa beneficiarse de apoyos ante las situaciones de necesidad, sino que puede implicar la adopción de un modelo de vida que supone la adherencia a unas prescripciones que limiten las oportunidades que el actual contexto les puede ofrecer:

Yo llegué a España y no trabajé hasta que no me ofrecieron un contrato. Si yo trabajo un día a mí me tienen que hacer contrato de trabajo. A mí no me gusta estar fuera de la ley. Soy Testigo, yo respeto todo. Que puedo no respetarlo si yo no lo sé, pero todo lo que está en la ley yo lo tengo que respetar.

Asimismo, existen otras familias que no se adhieren incondicionalmente a los principios o las creencias que impone esta organización religiosa. En tal caso, la iglesia puede no aportar oportunidades de apoyo material, plantear problemas con las propias convicciones religiosas o morales, y propiciar nuevas experiencias de rechazo o de discriminación:

Entrevistador: Me han hablado de los testigos de Jehová. ¿Ellos dan alguna ayuda?

Mapaté: Nada. Mi mujer estuvo yendo dos años.

Lika: Sí, para hablar, hablas en francés... Es tu mundo. Pero ayudar nada. Y tienen empresas de limpieza, pero no ayudan [no ofrecen trabajo a Lika en una de ellas]. Dos años y ni siquiera le compraron un chocolate a mi niña. Y ellos también critican el catolicismo. Eso no me gusta porque es mi religión. Yo iba allí porque Dios es sólo uno. Al final pensaba como si engañaba a alguien. Cuando hay una boda no te llaman [invitan] para la boda. Y después dicen que no son racistas.

## 6.8. Conclusiones

Este capítulo muestra que la pobreza de las familias deriva de la privación en diferentes ámbitos interrelacionados de la vida de las personas, tales como las enfermedades, la falta de oportunidades laborales y educativas, la fractura relacional, la opresión o la violencia en el hogar, el descrédito social, la vigilancia y el control por parte de las instituciones, o el recelo y la sospecha de otras personas que también han sido empobrecidas. La pobreza es una experiencia y una realidad multidimensional que las familias empobrecidas expresan a través de sus inquietudes y sus prácticas. No obstante, la relativa falta de poder de las familias empobrecidas implica que su voz puede ser silenciada por otros discursos mediáticos, políticos, académicos o profesionales (Lister, 2004). Por eso, **es importante escuchar a las personas que directamente padecen la pobreza para comprender mejor cómo este fenómeno se origina y qué representa. Sólo así se pueden diseñar e implementar políticas sociales eficaces que permitan a las familias retomar cierto control de su entorno.**

Las entrevistas realizadas han mostrado una diversidad de trayectorias de pobreza, una desigualdad de niveles de privación y de angustia, y una riqueza de estrategias de supervivencia. Como vimos en el capítulo 4, las condiciones socioeconómicas e



institucionales promueven que estas diferencias cristalicen en el imaginario compartido y en el quehacer de las trabajadoras sociales a través de dos categorías de usuarios: “nueva pobreza” y “pobreza con múltiples problemas”. Estas dos categorizaciones de la pobreza comportan unas connotaciones morales muy distintas que pueden influir en las prácticas de las profesionales. Sin embargo, los relatos de madres y padres empobrecidos tienden a diluir estas fronteras sociales al mostrar cómo todas familias, sin excepción, sufren la fractura física, emocional y social que ocasionan las carencias materiales. Además, sus experiencias expresan como elemento común el esfuerzo cotidiano por movilizar los recursos disponibles para satisfacer sus múltiples necesidades y retomar sus escasas esperanzas, así como la prioridad que adquieren los hijos.

Las cifras de desempleo, así como los supuestos que rigen la condicionalidad de las prestaciones, dibujan la existencia de una importante parte de la población “inactiva”. Desde la óptica de la institución, estas familias a menudo requerirían incentivos y oportunidades para convertirse en padres, madres y ciudadanos competentes que ofreciesen estímulos apropiados a sus hijos, y que aportasen al conjunto de la sociedad. Sin embargo, **las entrevistas muestran un contexto restrictivo de oportunidades laborales, formativas y asistenciales contra el que todas las familias se revuelven de forma incansable para no sucumbir a la miseria y a la desesperanza, pero que a la postre resulta desgastante y mutilador. En efecto, la incesante labor de transfigurar y priorizar necesidades, rebuscar y maximizar recursos, y acomodar identidades, termina por dañar la salud física y emocional de las familias, así como el bienestar y las oportunidades de los hijos.**

Cada una de las familias entrevistadas se enfrenta a un contexto injusto que limita el desarrollo de sus facultades y de sus proyectos. Sin embargo, los relatos destacan que es **el apoyo de la familia extensa el factor principal que sitúa algunas familias un peldaño por encima de tener que recurrir a la asistencia social y a otras estrategias informales de supervivencia que las puede situar al borde de la marginalidad.** En realidad, la familia extensa no solamente ofrece apoyo un material y emocional esencial, sino que lo hace de una manera que conecta con una experiencia de normalidad que protege la identidad social de madres y padres. Por el contrario, las familias empobrecidas que solo disponen de apoyos más organizados e impersonales padecen una situación objetiva de privación mayor, y transmiten una sensación más desgarradora de derrota y de exclusión. Por tanto, estos relatos confirman

el familismo como mecanismo institucional básico de protección económica, de apoyo emocional y de integración social.

La ayuda directa de los “abuelos” es prácticamente la única que es incondicional y conlleva pocos costes ulteriores para las familias. El resto de los apoyos familiares y sociales tienden a estar fuertemente sancionados por la norma de la reciprocidad menos explícita, o bien por el intercambio monetario inmediato. Por tanto, la ayuda de la red social y familiar es accesible en tanto que la propia familia puede responder con otros recursos propios que sean apreciados por el entorno. De esta forma, la tesis refleja que el (supuesto) capital familiar de las familias no debe ser el punto de apoyo de las políticas sociales. Más aún, se puede producir la paradoja en este sistema familista de que la dotación de prestaciones económicas básicas entre las familias empobrecidas pueda favorecer su empoderamiento relacional.

Junto con las redes familiares, las entrevistas han identificado otros factores de riesgo de pobreza y de exclusión. Como era de esperar, la clase social ha resultado determinante<sup>388</sup>. Tampoco es sorprendente la identificación de otros factores como el género, el origen y la edad. Sin embargo, resulta interesante explicar algunas de las formas cómo estos factores se plasman en el contexto local<sup>389</sup>. Primero, las entrevistas a las familias apuntan a que **“transmisión de la pobreza de padres a hijos” se explica mejor desde la perspectiva socioeconómica de la acumulación de falta de recursos y de oportunidades, más que de la psicosocial, que la atribuye a “la ausencia de roles positivos” para los niños. En realidad, madres y padres son un ejemplo de voluntad y de superación por mantener a flote a las familias.** Segundo, las familias monoparentales entrevistadas representan la cara más visible del fenómeno de la feminización de la pobreza. Sin embargo, las constricciones que afectan a estas formas familiares sólo son la punta del iceberg de una realidad social que tiende a responsabilizar las mujeres (sean de hogares monoparentales o biparentales) de la cobertura de las necesidades materiales, relacionales y anímicas del conjunto de la familia. Los datos mostrados en el capítulo 3 acerca de la sobrerrepresentación de mujeres y de familias monoparentales entre las usuarias de servicios sociales son, en realidad, la

---

<sup>388</sup> Este factor se refleja en la conciencia de las profesionales a través de la expresión popular de que “la pobreza pasa de padres a hijos”. En efecto, para las trabajadoras sociales resulta muy significativo el hecho de que a veces acaban por atender a las hijas de las madres que habían atendido años atrás. Esta percepción de las profesionales encuentra su equivalente político y académico la idea de *transmisión intergeneracional de la pobreza* (Blanden y Gibbons, 2006; Addio, 2007).

<sup>389</sup> Estos factores interaccionan entre sí. A continuación se explican de forma aislada por objetivo de claridad analítica.

plasmación cuantitativa y pública de los esfuerzos y de los sacrificios personales que, desde el ámbito discreto del hogar, realizan muchas de estas mujeres para amortiguar el impacto de la pobreza.

El análisis de las circunstancias y los efectos de la pobreza muestra un contexto institucional con un papel nítidamente subsidiario del estado con respecto de la familia y del mercado. Las prestaciones básicas de aproximadamente 426 euros que se distribuyen a los hogares sin otros ingresos son insuficientes para afrontar las necesidades más básicas. Esto hace a las familias dependientes de la familia extensa o, peor, de la asistencia pública. Por otro lado, a pesar de la insistencia institucional en el empleo como medio de inclusión social, las familias con empleo y con ingresos bajos sufren una situación similar de dependencia privación a las que viven de los subsidios básicos. Ni existe un sistema de complemento de rentas del trabajo, ni los servicios sociales están preparados para apoyar de forma estable a estas familias. No obstante, la negligencia institucional más grave se ha producido cuando, a través de requisitos administrativos o de sanciones desproporcionadas, el sistema de prestaciones básicas ha excluido a familias con hijos que no reciben ningún ingreso estable. Las familias de Soraya (cinco hijos), Lorena (tres) y Dunia (uno) malviven por medio de actividades informales puntuales y, en ocasiones, marginales, que combinan con el acceso a las formas más residuales de asistencia que ofrece la beneficencia privada. De entre todas las familias entrevistadas, estas tres destacan por haber somatizado de forma ostensible las exigencias y las privaciones cotidianas. De hecho, el funcionamiento habitual de estas madres se encuentra mermado y, por momentos, al borde del colapso.

En capítulos anteriores hemos visto que la trabajadora social tiene un alto grado de autonomía profesional respecto a los otros niveles de la organización, así como de discrecionalidad en la aplicación de la normativa. **En general, el margen de acción de que disponen, *de facto*, las trabajadoras sociales pueden favorecer la eficacia de las prestaciones y la “activación” de la población a través generar *corresponsabilidad* con el usuario. La otra cara de la moneda de esta *autonomía profesional* en un contexto de escasas prestaciones es la percepción que tienen algunas familias de que existen muchas desigualdades entre profesionales, tanto en el trato humano que dispensan como en lo proactivas que se muestran por intentar mejorar la situación de las familias.** Las experiencias de las familias también aluden a otros aspectos más transversales que impiden que la asistencia

social pública sea distribuida de forma eficaz y equitativa: disfuncionalidades administrativas (por ejemplo: no poder demostrar donde viven a través del padrón), normativas abusivas (por ejemplo: penalización por poder salir de España) o recompensas a la obediencia (por ejemplo: las estrategias de sumisión o de humillación que denuncian de otros usuarios). Además, parece evidente que las profesionales no disponen de los canales institucionales, de los instrumentos organizativos, ni a veces de los marcos cognitivos, para identificar y combatir las múltiples discriminaciones que merman las vidas de buena parte de las familias. Por otra parte, algunas conversaciones apuntan a que existen organizaciones que no están directamente relacionadas con la pobreza, como son las mezquitas, las asociaciones de vecinos o las iglesias evangelistas, que podrían ofrecer recursos formativos y relacionales más sintonizados con sus necesidades y sensibilidades.

**Las familias entrevistadas ven como positiva la guardería para fomentar aprendizaje, la sociabilidad, la autonomía y, en el caso de familias que no utilizan el castellano o el catalán de forma prioritaria, las habilidades lingüísticas de los niños. En ocasiones también valoran la oportunidad que les ofrece para desconectar de las exigencias continuadas de la atención a los niños pequeños.** Contrariamente a un tipo específico de resistencias que se podrían esperar de un contexto familista (y que las propias trabajadoras sociales han manifestado)<sup>390</sup>, ningún progenitor cuestiona este servicio porque supuestamente pueda socavar los vínculos materno-filiales. **Por otra parte, la mayoría de familias no piensan que las escuelas infantiles sean útiles para tener un empleo o para formarse.** Las familias aprecian que, con o sin niños, en realidad no existen oportunidades laborales o formativas. Sólo aquellas familias con menos desventajas de acceso al mercado laboral o que disponen de la ayuda de la familia para atender los niños reconocen un vínculo directo entre la escuela infantil y el empleo. Por otro lado, las familias que están más precarizadas reconocen la utilidad de las escuelas infantiles para poder sobrevivir: libera de tiempo a los progenitores para maximizar los recursos que obtiene de unas actividades que tiene escasos márgenes de ganancia (por ejemplo: la búsqueda de chatarra o la caridad).

Algunas familias reciben un servicio socioeducativo de calidad como las escuelas infantiles al mismo tiempo que sufren la negligencia de una administración que les niega un ingreso económico básico, y que las conduce a la miseria. Este desequilibrio dramático del sistema

---

<sup>390</sup> Ver capítulo 4.

institucional de bienestar de Tarragona genera ineficiencias porque centra los recursos en un servicio que sólo puede ser efectivo si las familias tienen satisfechas sus necesidades más básicas. Además, asistir a estas escuelas supone una mayor institucionalización de las familias, que podría favorecer que algunas ellas fueran penalizadas por los comportamientos marginales que deben llevar para acceder a recursos básicos.

En conclusión, analizar las experiencias y las circunstancias de las familias permite comprender la intervención simultánea de múltiples factores de pobreza y de riesgo de exclusión en el marco de un sistema de bienestar desfasado por la responsabilidad que delega en el sistema familiar. Asimismo, el hecho acceder de forma directa a las realidades cotidianas de progenitores y niños nos conmueve. Nos alerta de lo caprichoso que puede resultar el infortunio y nos recuerda el sustrato humano que compartimos, interpelándonos a la intervención. En todo caso, las privaciones y las injusticias a las que están siendo arrojadas estas familias con niños también deben emplazarnos a considerar que se estén gestando unas insatisfacciones y unos rencores futuros que podrían condicionar el progreso, la cohesión y la seguridad de nuestra sociedad.

## **Capítulo 7. Conclusiones**



## 7.1. Introducción

Este estudio de caso ha tenido como objetivo comprender cómo intervienen las políticas municipales contra la pobreza en Tarragona en un contexto de diversificación y extensión de la pobreza. **El análisis de la realidad diaria de las profesionales y de las familias usuarias de los servicios sociales básicos y de las escuelas infantiles municipales de primer ciclo ha identificado cuatro aspectos generales. Primero, en este sistema familista de bienestar, las prácticas de las profesionales sobre el terreno resultan decisivas en la forma y el contenido final de estas políticas sociales. Segundo, ante un sistema institucional fragmentado, estas profesionales tratan de ser un agente activo para entretejer nuevas relaciones entre los agentes de bienestar que ofrezcan respuestas mejores a las necesidades de las familias. Tercero, ante unas políticas que cada vez más enfatizan los aspectos contractuales y de condicionalidad, las profesionales pueden mejorar la eficacia de la intervención institucional a través de implicar a las familias en “relaciones de corresponsabilidad”. En último lugar, las políticas municipales contra la pobreza podrían dejar de ser residuales si se combina la ampliación de prestaciones y de servicios con la potenciación de la autonomía (y, a veces, la capacitación) profesional.**

La tesis ha identificado estos cuatro aspectos de las políticas municipales en Tarragona por medio de la siguiente hipótesis de trabajo:

*Dentro del contexto de crisis económica y fiscal de las sociedades del sur de Europa iniciado en 2008, las políticas contra la pobreza en la ciudad de Tarragona son de carácter familista, pero también están condicionadas por las lógicas institucionales del profesionalismo, de la activación y, en menor medida, del “universalismo”.*

En efecto, los actores implementan estas medidas en un contexto institucional local y supralocal de carácter familista y residual que, en los últimos años, ha sido condicionado por fuertes restricciones presupuestarias. No obstante, estas políticas incorporan los conocimientos y las orientaciones propias de las “profesionales”. Además, las prácticas de los actores se empapan de una reorientación de las políticas sociales hacia la “activación” que, en ocasiones, se encuentra en tensión con las alusiones que realiza al “universalismo”. La utilización de un marco analítico que diversifica las posibles condiciones que estructuran el



sistema de bienestar local de Tarragona ha sido especialmente útil para comprender unas políticas en proceso de cambio para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica.

Este capítulo de conclusiones expone de forma detallada las cuatro aportaciones generales de la tesis. Seguidamente, valora la pertinencia del caso de Tarragona para el análisis del fenómeno más generalizado de las políticas contra la pobreza. El capítulo continúa con algunas recomendaciones orientadas a las nuevas políticas contra la pobreza que se están diseñando y aprobando en las sociedades que emergen de la crisis económica. Finalmente, se justifica la necesidad de realizar nuevos análisis de la intervención institucional contra la pobreza en el sur de Europa.

## 7.2. Importancia de las profesionales en un marco institucional

Los sistemas locales de bienestar del sur de Europa se caracterizan por una complementariedad (precaria) entre los sistemas informales (familiares) de protección social y una política social residual (*subsidiariedad pasiva*) (García y Kazepov, 2002). Esta tesis ha mostrado que la interrelación entre el sistema institucional y los recursos informales de bienestar se produce a través de las acciones e interacciones de unas profesionales que responden a las dificultades, los compromisos y las esperanzas cotidianas (Sánchez, 2017). Las profesionales en primera línea de acción producen las políticas sociales (Klammer et altri, en prensa), pero lo hacen en un contexto de restricción material e ideológica. Por ejemplo, este estudio identifica las prácticas de las trabajadoras sociales para que los usuarios de servicios sociales accedan a nuevas fuentes de recursos informales (familia y comunidad, mercado de trabajo informal y servicios caritativos y socio-asistenciales), que funcionan en buena parte a partir de vínculos afectivos y de reciprocidad. Sin embargo, esta intervención resulta lastrada porque, tal y como apuntan las trabajadoras sociales y confirman los propios usuarios en sus relatos, el capital social de las familias empobrecidas carece en sí mismo de capacidad económica, cultural y de legitimación social (Bourdieu, 2000). De esta forma, las políticas sociales deberían considerar el fortalecimiento de las relaciones familiares y sociales como un objetivo de la intervención, y no tanto como un supuesto sobre el que delegar la intervención.

Muchas profesionales dotan de sentido inclusivo a un engranaje institucional que tiende a dar respuestas parciales e insuficientes a las complejas necesidades de las personas. Estar en primera línea de acción significa para las profesionales tener que afrontar las carencias, las

desesperaciones y las aspiraciones que los usuarios les presentan cara a cara de forma recurrente. Estas situaciones implican una tensión emocional y un sentido de la responsabilidad que llevan a muchas de estas profesionales a exprimir sus conocimientos y su ingenio para movilizar los recursos materiales, cognitivos y relacionales disponibles (Powell y Colybas, 2008). Estos actores identifican, seleccionan y manipulan diferentes recursos provenientes de las *lógicas institucionales* que actúan (de forma desigual) en el contexto local de bienestar (Friedland y Alford, 1991).

En el caso de los servicios sociales, las profesionales apelan, sin lugar a duda, al apoyo familiar como respuesta prioritaria a las necesidades materiales. Sin embargo, a veces también emergen otros recursos decisivos originados por otras *lógicas institucionales*, tales como las técnicas de gestión de las relaciones, la condicionalidad que incorpora el reglamento de una prestación, o la defensa de la dignidad del usuario como eje de la intervención social. En el caso de las escuelas infantiles municipales, la tesis identifica prácticas y concepciones de las profesionales que se basan en las lógicas del familismo, del profesionalismo y de la activación para reconfigurar a nivel local unas políticas educativas que desde instancias supranacionales habían sido llamadas a ser universales para garantizar la igualdad de oportunidades.

**En definitiva, esta tesis incorpora la figura de la “profesional” como un tipo-ideal de actor que, en un marco burocrático de escasez de recursos, trata de intervenir en el proceso de implementación de las políticas para convertir medidas que son inicialmente insuficientes, parciales (solo monetarias) o inadecuadas, en instrumentos de capacitación y de inclusión social. Asimismo, la tesis apunta a las características organizacionales e institucionales que facilitan que estas profesionales puedan dar respuestas más efectivas a las necesidades de la población.**

Los siguientes dos factores que identifica la tesis están también relacionados con la agencia de las profesionales en un contexto multinivel e interinstitucional, y tratan de hacer hincapié en la vertiente potencialmente transformadora de las políticas municipales en Tarragona (Fraser, 1995). Las políticas sociales pueden más eficaces si se tiene en cuenta el papel de las profesionales en la construcción de la “coordinación institucional” y de la “corresponsabilidad”.

### 7.3. Una perspectiva bottom-up de la coordinación institucional

El caso del sistema de bienestar local de Tarragona apoya la tesis de la descoordinación vertical y horizontal entre los agentes de bienestar en los países del sur de Europa (Barberis et al., 2010). En línea con investigaciones previas en Tarragona que identificaban múltiples desajustes entre las administraciones y las entidades sociales del territorio (Sánchez y Gimeno, 2011a), esta tesis muestra que las políticas municipales analizadas presentan descoordinaciones entre sí mismas. Además, cada una de estas políticas presenta descoordinaciones con el Departament de Benestar (administración autonómica), con los servicios municipales de ocupación (administraciones locales) o con Cáritas (entidad del tercer sector). En realidad, **estas ineficacias del sistema local de bienestar se convierten en barreras para solucionar o paliar las necesidades que los usuarios y las familias presentan a las profesionales cara a cara y de forma urgente. Esta situación lleva a que muchas profesionales movilicen sus recursos y sus habilidades para tratar de entretener de forma pragmática la diversidad de intereses y orientaciones de los agentes de bienestar del territorio, con el fin de que converjan en soluciones concretas e inmediatas para los usuarios.**

Este estudio ha puesto de manifiesto la descoordinación institucional entre organizaciones municipales como son los servicios sociales y las escuelas infantiles. No existe ningún mecanismo institucional para promover que las familias pobres usuarias de servicios sociales se beneficien de las escuelas infantiles municipales (que, por cierto, tienen un número relativamente alto de vacantes en los barrios más empobrecidos). En la práctica, algunas trabajadoras sociales toman la iniciativa de hacer de puente entre ambos servicios a través de informar, de motivar, de financiar e, incluso, de tramitar directamente las solicitudes de inscripción de las familias a las escuelas. Cabe decir que esta descoordinación institucional podría explicarse en parte porque las escuelas infantiles no podrían atender a todas las familias de servicios sociales potenciales de beneficiarse. En principio, estas escuelas infantiles deben de ser universales y, de esta forma, intervenir de forma efectiva contra la pobreza infantil (Comisión Europea, 2013a). En la práctica, la restricción que los servicios sociales básicos (asistencia social) realizan de estas escuelas para determinadas familias vulnerables puede resultar una estrategia de maximización de recursos escasos (Sánchez, 2016c). De esta forma, las trabajadoras sociales de los servicios sociales facilitan el acceso a

las escuelas infantiles a aquellas familias que: “no se pueden ocupar” de los niños a causas de problemas o de carencias familiares graves (familismo-residualismo), están en un “proyecto de intervención” propuesto por la trabajadora social (profesionalismo), que “realizan el esfuerzo” de pagar las cuotas mínimas de las escuelas, o que muestran la “motivación” para y la “posibilidad” de una inserción laboral efectiva (activación-condicionalidad).

En segundo lugar, las dos políticas locales analizadas en este estudio (servicios sociales básicos y las escuelas infantiles municipales) están descoordinadas a nivel institucional con los servicios municipales de empleo. Lo que parece una trayectoria histórica consolidada de fragmentación entre estos servicios municipales, solo parece ser paliado por la iniciativa y la habilidad de las profesionales sobre el terreno, que informan de las medidas de inserción y formación laboral y que pueden orientar a los usuarios. Cabe destacar que las profesionales de servicios sociales, es decir, las “trabajadoras sociales” tienden a utilizar más los servicios de empleo en sus intervenciones que las profesionales de las escuelas infantiles. Esto puede explicarse, en parte, porque la profesión del trabajo social como objetivo de su práctica “dirigir a los usuarios a los servicios que puedan requerir” (BASW, 2018).

Por otra parte, el servicio municipal de empleo presenta un *funcionamiento burocrático* para dar acceso a medidas especialmente inclusivas, como son los trabajos temporales subvencionados por el ayuntamiento. Esto resulta en una barrera de acceso para las familias que tienen una necesidad que ha sido identificada a través de la *atención personalizada* de los servicios sociales básicos. Esta diferencia en la gestión de la intervención parece reproducir la distinción entre una población que carece de recursos “únicamente” porque ha sido expulsada (temporalmente) del mercado laboral (en principio, usuaria del servicio municipal de empleo), y aquella otra que está en “riesgo de exclusión” debido a “múltiples problemas sociales, familiares y personales”, y que ha sido tradicionalmente usuaria de servicios sociales. La primera correspondería a la “nueva pobreza”, su situación de desventaja derivaría básicamente de la “falta de trabajo” y, por tanto, solo requeriría medidas restaurativas del empleo. La segunda correspondería a la pobreza “con múltiples dificultades”, padecería unos problemas personales y sociales que se retroalimentarían, y, por tanto, necesitaría de intervenciones sociales complejas. Esta dicotomía de la pobreza existe en el imaginario de los diferentes tipos de actores, pero también en las normativas de los programas locales tanto de empleo como de asistencia social (ver, por ejemplo, Renta Mínima de Inserción). Sin

embargo, en los últimos años, se ha producido el doble movimiento de una llegada (masiva) de la “nueva pobreza” a los servicios sociales básicos (asistencia social), y de una mayor voluntad institucional de promover la inserción laboral de las poblaciones que acumulan más desventajas (“activación” o “capacitación”). Estas transformaciones podrían abrir la senda de una redefinición institucional de la pobreza que supere esta polarización de los usuarios y que enfatice la necesidad de una mayor convergencia entre los servicios de ocupación y de los servicios sociales municipales.

En tercer lugar, los servicios sociales municipales mantienen una relación de descoordinación con los servicios del nivel autonómico responsables de otorgar en última instancia las rentas mínimas de inserción. Durante la crisis económica, la administración autonómica redujo de forma drástica la aprobación final de las rentas mínimas de inserción. Muchas trabajadoras de los servicios sociales se adaptaron a esta situación a través de seleccionar a los beneficiarios en función del nivel de necesidad y de la posibilidad de beneficiarse de las medidas inclusivas del programa. Aún así, estas profesionales han tenido dificultades para implementar estos (ya restrictivos) procesos de selección debido a que la resolución de sus “expedientes” ha estado sujeta a las demoras, incertidumbres y arbitrariedades de la administración autonómica. En este caso, la “falta de coordinación” parece haber sido tremendamente útil para una administración autonómica que se había planteado como objetivo la reducción drástica del gasto en prestaciones de rentas mínimas.

Otro ejemplo de descoordinación institucional se produce entre los servicios sociales municipales y Caritas, que, en la práctica, genera circuitos paralelos de atención a la pobreza. Ambas organizaciones están presentes en cada barrio (“centros u oficinas de servicios sociales” y “parroquias”, respectivamente) y ofrecen conjuntos similares de medidas: prestaciones económicas puntuales de urgencia, cestas de alimentos, orientación educativa y de empleo básica, etc. Entre las trabajadoras sociales se asume que esta falta de comunicación entre ambas instituciones genera vacíos y duplicidades de atención. La coordinación podría ser difícil en parte porque desde servicios sociales se desconfía de Cáritas por el peso que ostenta el voluntariado en la gestión de estos servicios y prestaciones. Por otra parte, desde Cáritas se podría percibir la propuesta de coordinación como una injerencia de la administración en su autonomía de decisión. En este caso, cuando se produce una mayor colaboración entre ambos servicios, esta responde a dinámicas históricas (tradicionalmente

han trabajado conjuntamente más en los barrios periféricos de la ciudad), y de relación personal entre el personal de ambas organizaciones.

Cabe decir que la tesis ha identificado la presencia de otros actores a nivel local que pueden atender algunas de las necesidades de la población, tales como las mezquitas, las iglesias evangelistas o el movimiento social Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Estos agentes, supuestamente más periféricos en el sistema de bienestar de Tarragona, no sólo aportan recursos y respuestas concretas a la situación de desposesión material de las familias, sino que también pueden configurarse como espacios de participación social. A menudo, ofrecen apoyo emocional, o bien implican a los usuarios en el funcionamiento de la organización de forma que tienden a diluir las fronteras entre los roles de “asistido” y de “voluntario”, “feligrés” o “activista”. Sin embargo, las profesionales de servicios sociales y de las escuelas infantiles no parecen contar con estas organizaciones entre el abanico potencial de recursos que pueden movilizar para mejorar el bienestar y las oportunidades de los usuarios. Esto podría ser debido, en parte, a la percepción de las profesionales de que estas organizaciones pueden implementar definiciones de la inclusión social que entren en colisión con algunos de los valores, normativas o prácticas de la intervención más institucionalizada.

La tesis apunta a la necesidad de mecanismos institucionales para que las habilidades relacionales que las profesionales muestran en su práctica diaria con los usuarios se canalicen para promover una estructura de servicios reticular que favorezca una atención más integrada. Romper con las acciones fragmentadas por diferentes niveles (local, regional, etc.), departamentos (servicios sociales, vivienda, etc.) y sectores (público, tercer sector, etc.) es necesario para intervenir sobre dificultades poliédricas, como las que sufren las familias empobrecidas (OECD, 2015b).

Cabe decir que esta integración de las diversas intervenciones resulta especialmente necesaria cuando algunos servicios incorporan nuevas funciones sociales. Este es el caso de las escuelas infantiles, que deben responder a las necesidades de conciliación de vida familiar, profesional y de educación de la primera infancia, y que, en los últimos años, han recibido el encargo institucional de luchar contra la pobreza y la exclusión social de las familias (OECD, 2006). La tesis apunta a que la especialización pedagógica de las profesionales incide positivamente sobre los niños y niñas usuarias (favorece el desarrollo físico y cognitivo, mejora las habilidades sociales, identifica de forma precoz necesidades especiales, etc.). En cambio, la

intervención con las madres y los padres vulnerables se demuestra insuficiente, puesto que estos no se benefician de compartir pautas y estilos educativos con la escuela, de ampliar la red social e institucional o de aprovechar la reducción de cargas familiares para la formación o la inserción laboral. Es así como la entrada en estas escuelas de perspectivas profesionales más “sociales”, de unas prestaciones garantizadas y de agentes menos institucionalizados podría complementar unas intervenciones que tienden a ser más pedagógicas y formales. En este sentido, el “modelo cascada” podría aplicarse para promover una escuela que sea “universal” y que al mismo tiempo disponga de recursos humanos suplementarios que atiendan las diferentes desventajas de las familias (OECD, 2006).

#### 7.4. Una orientación profesional más de “corresponsabilidad” que de “condicionalidad”

La tesis incorpora elementos para enriquecer los debates actuales sobre las políticas de activación y de rentas básicas. La Comisión Europea mantiene que “el nivel [de las rentas básicas] debe ser lo bastante elevado para permitir a la persona llevar una vida digna y al mismo tiempo ayudarla a estar motivada y preparada para trabajar” (2013b: 22). Este planteamiento tiende a configurar la condicionalidad como una cuestión cuantitativa. Se prioriza establecer una cantidad justa de prestación que concilie dos objetivos que podrían ser parcialmente contradictorios. Sin embargo, este estudio corrobora otras investigaciones que ya habían identificado que la supuesta acomodación de los usuarios a la asistencia social se debe más a la falta de fuentes de bienestar alternativas que al efecto directo de la prestación (Leisering y Leibfreid, 1999; Saraceno, 2002).

Ciertamente, los usuarios entrevistados en este contexto de bienestar del sur de Europa luchan por tener un empleo que les brinde un sentido y una utilidad social, al mismo tiempo que les permita abandonar las insuficiencias, incertidumbres y humillaciones que implica “depender” de la asistencia social. Este estudio apunta a que unas políticas activas efectivas no se basan en encontrar un equilibrio o un punto de acuerdo entre dos “necesidades” con supuestos prácticamente incompatibles (“nivel digno” de recursos y “motivación” para el empleo). La definición actual de “condicionalidad” deber ser redefinida. A partir de las visiones entrecruzadas de profesionales y familias, y en un marco de análisis institucionalista, la tesis señala la posibilidad de generar dinámicas de “corresponsabilidad” que basen las intervenciones en la cooperación entre instituciones e individuos.

Las trabajadoras sociales más hábiles y expertas muestran que la “contraprestación” es algo más que un acuerdo explícito sobre los derechos y obligaciones mutuas, y que incrementa su efectividad cuando deriva de una relación de apoyo y de confianza. Producir “corresponsabilidad” tiene en cuenta el carácter poliédrico de la pobreza, tal y como muestran unas prácticas profesionales que inciden tanto sobre las desigualdades socioeconómicas como sobre las de reconocimiento (Fraser, 1995). Por ejemplo, muchos usuarios acuden a servicios sociales minusvalorados y con vergüenza por pedir ayuda. El primer paso para producir la “corresponsabilidad” consiste, entonces, en que la trabajadora social se dirija al usuario como un interlocutor válido en la definición de la situación, y como ser valioso en sí mismo, más allá de las circunstancias que le llevan a pedir ayuda.

**Este sistema institucional carece de prestaciones públicas generosas y de oportunidades de formación y laborales efectivas y, por tanto, no puede ofrecer “políticas activas” convincentes para los usuarios. Sin embargo, el análisis de la realidad diaria de las trabajadoras de la asistencia social pública saca a relucir la existencia de una variedad de conocimientos, habilidades y compromisos potencialmente útiles para implicar a los usuarios en un *proceso de activación* (Sánchez, 2016b).** Estas profesionales instrumentalizan las prestaciones y las informaciones, y gestionan las emociones, para producir dinámicas de reciprocidad que infundan nuevas capacidades para sobrevivir en el contexto socioeconómico. Las trabajadoras sociales entrelazan aspectos materiales y relacionales para que los propios usuarios accedan a los recursos potenciales de la familia, el mercado laboral o el entramado de servicios y prestaciones socio-asistenciales (Sánchez, en prensa). La “corresponsabilidad” se configura a partir de que la profesional pueda desplegar los siguientes aspectos: habilidades comunicativas sofisticadas e informaciones prácticas para gestionar la inestabilidad económica; movilización de recursos de las redes familiares y comunitarias; conocimiento del complejo entramado de prestaciones y servicios de asistencia social; y cierta tolerancia con las estrategias de supervivencia en el mercado informal.

Por otro lado, las profesionales también topan con los comportamientos y dinámicas específicas de desigualdad que las familias han encontrado previamente. Estas constricciones se producen a nivel de la propia organización, del marco institucional más amplio, y del sistema socioeconómico. Las trabajadoras sociales, que disponen de más recursos y estatus, a



menudo intentan defender a las familias de las negligencias y los abusos de otros agentes y del sistema burocrático en su conjunto (*advocacy*) (Wilks, 2012). Sin embargo, la tesis también muestra que las trabajadoras sociales pueden carecer de conocimientos y de otros recursos institucionales para contrarrestar dinámicas discriminatorias y excluyentes (Dominnelli, 2002). Estas dinámicas de desigualdad pueden tener un origen y una manifestación externa a la organización, pero también se puede reproducir dentro el propio funcionamiento de los servicios sociales y de las escuelas infantiles. El siguiente apartado expone la necesidad de incrementar los recursos institucionales, al mismo tiempo que de ampliar los márgenes y las capacidades para tomar decisiones de las profesionales.

## 7.5. Garantizar los recursos y favorecer la autonomía y la capacidad profesionales

Los tres aspectos señalados anteriormente destacan de forma incesante que estas políticas municipales pueden ser más eficaces si disponen de recursos institucionales y si se aprovechan y se potencian las capacidades y los compromisos de las profesionales. Ciertamente, la falta de prestaciones y servicios puede distorsionar las dinámicas de “corresponsabilidad” porque tiende a generar una relación de control y de dominación. En el caso de los servicios sociales básicos (asistencia social pública), el propio diseño de las prestaciones normativiza diferentes formas de condicionalidad, de apoyo y de supervisión. En la práctica, las acciones o los servicios propuestos a menudo son poco eficaces, o bien carecen de sentido para las familias por no tener en cuenta sus circunstancias y experiencias. Esta tesis muestra que, **ante la actual diversificación de necesidades, capacidades y constricciones que presentan las familias (Taylor-Gooby, 2004; Ranci, 2010), la falta generalizada de recursos y, más en concreto, de propuestas personalizadas e integrales, puede generar frustraciones y desconfianzas entre usuarios y profesionales.**

En el caso de las escuelas infantiles municipales, los diferentes mecanismos para condicionar el acceso de las familias vulnerables derivan en parte de las desconfianzas mutuas que generan unos servicios en parte inadecuados para atender las familias empobrecidas. Las escuelas exigen unas gestiones y unos tempos administrativos, así como unas cuotas económicas mínimas que resultan barreras *de facto* para el acceso de las familias más vulnerables. Es cierto que estas condiciones derivan de una razón burocrática y económica,

pero las entrevistas con las profesionales también desvelan la creencia generalizada de que “demasiadas facilidades” o una gratuidad total de los servicios conllevaría que algunas familias “no valorasen” las escuelas infantiles. Las profesionales identificarían que algunas familias “simplemente dejan los niños desde las nueve hasta las cinco”, sin atender sus orientaciones o las propuestas. Esto lo perciben como una desconsideración hacia el servicio y lo sienten como un desprecio hacia su misión profesional (*falta de reconocimiento* en la dirección opuesta). No obstante, es posible que esta supuesta desmotivación de las familias, en realidad, encubra lo que otras investigaciones han identificado **un desajuste de circunstancias y expectativas entre los usuarios y las condiciones que ofrecen estas escuelas infantiles** (Lazzari y Vandebroek, 2012). Esta tesis señala que uno de estos desajustes puede ser la reciente incorporación de familias con múltiples desventajas sociales en unos servicios socioeducativos que siguen orientados a la atención socioeducativa infantil y a la conciliación familia-trabajo. Asimismo, las experiencias de las familias que han sido analizadas muestran que, cuando se vive con ingresos mínimos e inciertos, utilizar la escuela infantil y pagar la cuota (por mínima que resulte a los ojos de la institución) implica un esfuerzo desproporcionado y desgastante. Para unas familias que deben sacar el máximo de cada euro, mantener los niños en la escuela infantil requiere unos niveles de compromiso y expectativas en la Educación que seguramente también serían difíciles de encontrar en cualquier otro estrato social.

En segundo lugar, la tesis defiende la *autonomía profesional* para dar respuesta a las complejas necesidades de la población (Gilson, 2015). Desde el momento que las políticas de activación reconocen la necesidad de intervenciones personalizadas, sobre todo con las poblaciones con más desventajas (van Berkel y Valkenburg 2007), la política social está llamando a la puerta de las profesiones que atienden directamente a los individuos. Por un lado, las habilidades relacionales y los valores de estas profesionales pueden atenuar las expresiones más amenazantes y constrictivas que contienen las nuevas “políticas activas” a través de la condicionalidad. Por el otro, el esfuerzo de las profesionales de *corresponsabilizar* a los usuarios en la solución de los problemas se revela como un instrumento capacitador si se disponen de más recursos y de perspectivas y sistemas más integrales.

Sin embargo, la tesis también identifica los riesgos que supone que la autonomía profesional de la que disponen las profesionales no se acompañe de apoyo y supervisión por parte de los niveles horizontales, medios y superiores dentro de sus respectivas organizaciones. Igualmente, resulta preocupante la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas de la acción profesional de cara tanto a la organización como a la ciudadanía. Estas condiciones suponen que la (necesaria) autonomía profesional puede derivar en una “discrecionalidad”, que conlleva la posibilidad de que se produzca niveles desiguales en la calidad de la atención (a nivel de relación con el usuario y a nivel de hacer de enlace con otros servicios o fuentes de bienestar). Estas diferencias entre profesionales también se pueden manifestar a través definiciones diversas de las necesidades básicas que la institución debe atender, o del equilibrio de “derechos y obligaciones” que constituyen la “corresponsabilidad”.

Por otra parte, tal autonomía profesional, si no va acompañada de mecanismos institucionales de reflexión crítica, puede convertirse una arbitrariedad que reproduzca desigualdades previas. Por ejemplo, cuando una misma profesional aplica criterios distintos a partir de preferencias personales o de prejuicios sociales más o menos conscientes. Igualmente, fortalecer los mecanismos de cooperación entre profesionales empodera al colectivo para enfrentarse a nuevas dinámicas de desigualdad que penetren las políticas sociales desde otros niveles de la administración u otros ámbitos de intervención (por ejemplo, a través de nuevas normativas que penalizan la población más vulnerable).

En definitiva, **el paternalismo se ha definido como un rasgo intrínseco de profesiones que intervienen directamente con poblaciones empobrecidas, como es el caso del trabajo social (Sarasa, 1992; Jordan, 2000). Sin embargo, esta tesis apunta, en línea con investigaciones en otros modelos de bienestar (Jewell, 2007), a que son las condiciones organizativas e institucionales y, en particular, a la escasez de recursos humanos y materiales las que producen relaciones de desigualdad entre profesionales y usuarios.** Si las trabajadoras sociales deben atender un número relativamente alto de usuarios, las prestaciones económicas son escasas, la organización no apoya a la profesional, y no se dispone de otros servicios adecuados para coordinarse, entonces las dinámicas de intervención que emergen tienden a estar dominadas por una gestión burocrática que ahoga el carácter técnico y personalizado que podría definir mejor estas profesiones. Asimismo, si las familias dispusieran de los medios suficientes para desarrollar la trayectoria vital que considerasen

oportuna (Sen, 2010), la participación del “experto” en las políticas contra la pobreza sería un recurso opcional. En fin, las experiencias que recoge y analiza esta tesis apuntan a un margen de acción institucional para aumentar el bienestar y las oportunidades sociales que ofrecen estas políticas municipales, y reducir su vertiente más disciplinaria, estigmatizadora e inútil.

## 7.6. Virtudes y limitaciones de analizar las políticas contra la pobreza en una ciudad

Las ciudades son espacios que estimulan la creatividad y las iniciativas individuales y colectivas, al mismo tiempo que acumulan situaciones de pobreza y segregación, es decir, representan los lugares donde emergen los problemas sociales y se generan las soluciones (Hahn, 2011). En este sentido, la importancia que adquieren las profesionales en las políticas sociales, o las dinámicas de corresponsabilidad no son fenómenos que emergen de forma aislada o aleatoria, sino que tienen su origen en un *marco socioeconómico e institucional nacional y local* (Mingione, Oberti y Pereirinha, 2002). De esta forma, **el estudio de caso ha permitido identificar y relacionar diferentes aspectos que constituyen la gestión de pobreza en la ciudad de Tarragona durante la crisis económica** (Ritchie et al., 2014).

Asimismo, la tesis presenta un enfoque básicamente cualitativo, que permite desarrollar conceptos que podrían facilitar la comprensión de estas políticas más allá de su contexto inmediato (Clasen y Clegg, 2007). Ciertamente, los análisis de la tesis no son directamente extrapolables a las políticas municipales que se llevan a cabo en otros contextos locales y nacionales (generalización empírica). No obstante, estas nuevas conceptualizaciones pueden fundamentar *generalizaciones analíticas* (Yin, 2014), que permitan comprender las políticas municipales en otros lugares y momentos que compartan las características básicas del sistema de bienestar de Tarragona. Estos otros contextos pertenecerían, junto con el de Tarragona, al Modelo de Bienestar del Sur de Europa, definido por altos porcentajes de población pobre y por una intervención pública contra la pobreza que es subsidiaria de la familia y de la comunidad y, a menudo, insuficiente (Flaquer, 2004). De esta manera, fenómenos analizados en esta tesis como la instrumentalización de las prestaciones económicas por parte de las profesionales, o la descoordinación entre la administración pública y el tercer sector debido a concepciones diversas de la “intervención social”, podrían

presentar configuraciones similares en otros espacios urbanos del sur de Europa. No obstante, **análisis recientes apuntan a una reciente “fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo” (Guillén, González y Luque, 2016). Esto último nos exhorta a evitar las extrapolaciones que no tengan en cuenta las circunstancias a nivel nacional, regional y local.**

Por todo ello, un estudio de caso como el que presenta esta tesis permite comprender las interrelaciones de los agentes y las políticas en un marco institucional y socioeconómico determinado. Al mismo tiempo, es preciso ser cauteloso a la hora de realizar generalizaciones.

## 7.7. Recomendaciones y líneas futuras de investigación

Este último apartado expone las recomendaciones básicas que se desprenden de la tesis ante las nuevas políticas de rentas mínimas que se vislumbran en el futuro. Estas recomendaciones se orientan a facilitar los recursos y orientar las organizaciones para aprovechar el potencial inclusivo de la acción profesional. Asimismo, este apartado final apunta a dos aspectos que deberían incorporar las futuras líneas de investigación en el nuevo contexto de bienestar. En primer lugar, se argumenta que se puede comprender mejor el contenido y los efectos de las políticas contra la pobreza si se analizan las prácticas de los actores en primera línea de acción, teniendo en cuenta el contexto multinivel y las diferentes influencias institucionales. En segundo lugar, se expone que la interpretación de estas prácticas de los actores requiere de metodologías cualitativas, longitudinales y que combinen las técnicas y el arte de la entrevista y de la observación.

Durante los primeros años del siglo XXI, el estado del bienestar en España demostró que podía desviarse de su trayectoria familista en políticas sociales específicas, como las de conciliación de vida laboral (Moreno 2008; Flaquer, 2008). Las políticas contra la pobreza de las familias, sin embargo, siguieron siendo mayoritariamente residuales e, incluso, se redujeron durante los años de la crisis. Esta tesis ha mostrado como, en este contexto de bienestar, la intervención pública contra la pobreza se ha dirimido en buena parte por prácticas informales de la gestión de la asistencia social por parte de los profesionales en primera línea de acción. Pues bien, la reciente aprobación de la Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía por parte del Parlamento de Cataluña y de medidas

similares en otras partes de España, puede representar un nuevo cambio en las mismas bases del estado de bienestar en España. Estas iniciativas pretenden sustituir unas acciones contra la pobreza que son de carácter discrecional y que están implementadas por los niveles locales (Aguilar, 2013), por unas medidas gestionadas por la administración autonómica que incorporan principios y preceptos universalistas. En el caso catalán, se trata de una prestación básica de 414 euros mensuales (para un hogar de una sola persona y que no dispone de otros ingresos estables), que se otorga a partir de parámetros administrativos. Este ingreso se incrementa hasta los 664 si la persona sigue el plan de “inserción laboral” o de “inclusión social” que previamente ha establecido con la administración. Esta tesis apunta a que **las nuevas políticas de rentas mínimas que ha impulsado la administración autonómica podrían ser más eficaces y justas si logran conciliar las lógicas universalista y de activación que las fundamentan. Una propuesta en este sentido sería integrar dinámicas de “corresponsabilidad” similares a las que las trabajadoras sociales tratan de desplegar de forma cotidiana (y con menos recursos).**

En este sentido, el fuerte componente relacional de las profesionales de los servicios sociales y de las escuelas infantiles es un factor clave para vincular las familias a las instituciones, pero también para adecuar mejor los recursos y servicios a las preferencias y las necesidades de las familias. En los servicios sociales, esta corresponsabilidad se vería favorecida a partir de “procesos de trabajo” (Flores, 2016), en contraposición a las acciones “más puntuales” que, como muestra esta tesis, a menudo deben ejercer unas profesionales que están sobrecargadas por el número de usuarios que deben atender a diario. En esta misma línea, también se debería producir una mayor participación de los usuarios en la definición y evaluación de los programas de servicios sociales. Esta participación resulta más efectiva cuando se produce a través de estructuras estables de participación y se mantiene la convicción en el valor y la utilidad de las experiencias de los usuarios (Leug, 2011). Por otra parte, las escuelas infantiles podrían implicar a las familias a través de más espacios de encuentro y de aportación de experiencias de madres y padres para enriquecer el funcionamiento cotidiano de la escuela (OECD, 2012). Más aún, el carácter potencialmente universalista de las escuelas atrae tal diversidad social y cultural que las podría convertir en núcleos de actividad comunitaria (Brullet, 2009). Finalmente, la tesis identifica la necesidad de una *formación continua crítica* destinada a las profesionales de los servicios sociales y de estas escuelas infantiles. Esto incrementaría los recursos cognitivos y normativos para impedir

que los procesos de corresponsabilidad acaben siendo modulados por las lógicas dominantes de desigualdad.

Esta tesis muestra, en línea con otras investigaciones (Van Berkel y Van der Aa, 2012; Llobet, 2010), que las trabajadoras sociales podrán dar apoyo efectivo a las familias si disponen de autonomía respecto al sistema administrativo formal, de tiempo y espacios para construir relaciones significativas con los usuarios, y de un abanico amplio de recursos y servicios de calidad. La renta garantida de ciudadanía puede suponer un cambio en la función de las trabajadoras sociales de los servicios sociales municipales (asistencia social pública), porque las libera de la gestión directa de la renta mínima. Además, representa una oportunidad para reorientar los recursos materiales disponibles a potenciar actividades relacionales y no meramente de supervivencia. En último lugar, transferir la gestión de las rentas básicas a otros niveles de la administración podría dejar un mayor espacio para potenciar la vertiente comunitaria del trabajo social. Las profesionales, ubicadas en unos servicios sociales básicos territoriales, podrían ser entonces una figura clave en procesos de organización y defensa colectiva de derechos básicos (Ferguson y Woodward, 2009).

Asimismo, la posible ampliación y garantía de las políticas de rentas mínimas representan una oportunidad para que la infancia de 0 a 3 años acceda con más facilidad a una educación formal que mejore su bienestar y sus oportunidades sociales. Primero, una renta garantizada mitigaría la miseria y la desesperación de no tener ingresos, las cuales representan una barrera para acceder a (o beneficiarse del uso de) las escuelas infantiles. Segundo, la creación de medidas complementarias adecuadas de inclusión o de inserción laboral, dirigidas a las madres y los padres, ampliarían las oportunidades que estas escuelas acaban por ofrecer al conjunto de la familia. Por otra parte, **los nuevos programas de rentas mínimas pueden establecer unos objetivos y unos mecanismos de lucha contra la pobreza y de inclusión que, en la práctica, reconfiguren las escuelas infantiles como servicio imprescindible (por ejemplo, promoviendo la formación a tiempo completo para la madre o el padre en la familias monoparentales).**

Esta posible evolución de las políticas sociales contra la pobreza en España acentúa las limitaciones que conlleva entender la gestión de la pobreza a partir de un familismo más monolítico. La forma y la intensidad que pueden tomar la influencia del profesionalismo, del universalismo y de la activación deben ser analizadas empíricamente. También resulta

pertinente señalar que estas nuevas medidas son de carácter autonómico pero el ámbito local mantiene un rol esencial, puesto que influye en los perfiles de la población que finalmente se empobrece, así como en los recursos institucionales e informales disponibles (Saraceno, 2002). Por tanto, analizar otros contextos locales permite ampliar el abanico de condiciones socioeconómicas e institucionales que constituyen el nuevo contenido y sentido de estas políticas. Además, está por ver que la implementación de unas políticas con intenciones universalistas y de activación en un contexto de bienestar familista tome, en última instancia, una orientación realmente *transformadora* (Fraser, 2005). En todo caso, nuevos estudios a nivel local mejorarán nuestra comprensión de si estas políticas tienden a contribuir a proyectos más amplios de inclusión, o bien acentúan dinámicas existentes de comodificación (Brodkin, 2015), o de “refamiliarización”.

Ciertamente, los estudios de base estadística han detectado la importancia de factores estructurales como la clase social y el género en las desigualdades sociales actuales (Sarasa, 2014). Sin embargo, aproximaciones más cualitativas como las que presenta esta tesis resultan todavía necesarias para comprender cómo la gente da sentido a su situación de dificultad y los recursos que son capaces de movilizar (incluidos los de las propias políticas sociales) (Ridge, 2010). Igualmente, en tanto que la pobreza es un fenómeno dinámico y multidimensional, nuevas investigaciones cualitativas de tipo longitudinal pueden identificar mejor como las políticas contra la pobreza interactúan con las circunstancias y las experiencias a lo largo de la trayectoria vital (Millar, 2007).

El otro aspecto metodológico por destacar tiene que ver con que esta tesis se basa en entrevistas semiestructuradas a usuarios y, sobre todo, a profesionales. Este estudio aprovecha el dominio de la palabra y el grado de reflexividad que tienen los actores para acceder de forma privilegiada a las perspectivas y las explicaciones del funcionamiento cotidiano de las políticas sociales. No obstante, nuevas investigaciones más basadas en la observación participante podrían aportar descripciones más detalladas de las relaciones entre profesionales y usuarios, o identificar aspectos que los actores dan por descontado o que pueden preferir no explicar de forma completa (McNaughton Nichols, Mills y Kotecha, 2014). En definitiva, **integrar las diferentes metodologías cualitativas permite desarrollar una etnografía de las políticas sociales (*policy ethnography*) que identifique las tendencias generales en la gestión de la pobreza a partir de las prácticas cotidianas de los actores** (Dubois, 2009).





## **Bibliografía**



- AA.VV. *Debates fundamentales en el marco de la inclusión social en España*. Barcelona: Fundació Lluís Vives.
- Aasen, H. S., In Gloppen, S., In Magnussen, A.-M., and In Nilssen, E. (2014). *Juridification and social citizenship in the welfare state*. London: Palgrave.
- Abbot, A. D. 1988. *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Actís, L. Y Urumburu, L. (1989). El trabajo social y el marco institucional. En AA.VV. *Trabajo social. Conceptos y herramientas básicas*. Barcelona: Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona. pp. 397-406.
- Addio, A. (2007). *Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations? A Review of the Evidence for OECD Countries*. Paris: OECD.
- Adelantado, J. (2007). Los servicios sociales y la cuarta pata (¿coja?) del estado del bienestar en España. *Mientras tanto*, N<sup>o</sup>. 103, 2007, pp. 21-31.
- Adelantado, J.; Jiménez, A. (2003). Las políticas de servicios sociales en las Comunidades Autónomas. En Gallego, R.; Gomà, R.; Subirats, J.(editores). *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- Aguado, V. (coord.) (2008). *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Aguilar, M, Escobedo, A. and Montagut, T (2011) *Local welfare policies in Spain: Employment, housing and child care*. WILCO Publication no. 06
- Aguilar, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación social*, 166, pp. 145-167
- Aguilar, M., Llobet, M. y Pérez, B. (2012). Los servicios sociales frente a la exclusión. *Zerbitzuan*, 51, pp. 9-26
- Ajuntament de Tarragona (2012a). *Tarragona en xifres. 2012*. Tarragona: Ajuntament de Tarragona.
- Ajuntament de Tarragona (2012b). *Pla d'Ordenación Urbanística Municipal 2012. Memoria Social*. Tarragona: Ajuntament de Tarragona.
- Ajuntament de Tarragona (2013). *Guía de centros educativos de la ciudad de Tarragona*.Tarragona: Ajuntament de Tarragona.
- Albertini, M., Kohli, M. y C. Vogel (2007), Intergenerational transfers of time and money in European families: Common patterns – different regimes? *Journal of European Social Policy*, 17, (4), 319-334.
- Alcaide, J. (1988): Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional. *Papeles de Economía Española*, n<sup>o</sup> 34, pp. 62-81.
- Alfandari, R. (2017). Parents in Child Protection: A Systems Approach to Evaluate Reformative Developments in Israel. *British Journal of Social Work*. 47, (4), 1061-1077.
- Almeda, E., Di Nella, D. y Obiol, S. (2008). L'experiència de la monoparentalitat: percepcions, dificultats i demandes. *Revista Arxius de Sociologia*, 19, 19-29.
- Andersen, Jørgen Goul (2012) *The Concept of Universalism and its Operationalisation in a Mixed Economy of Welfare*. CCWS Working Paper no. 81.
- Anderson, L., 1999, Witcraft in a State Employment Office: Rhetorical Strategies for Managing Difficult Clients. *Perspectives on Social Problems*, 11, 219-238

- Andreotti, A. García, M. , Gómez, A., Hespania, P., Kazepov, Y. and Mingione, E. (2001). Does a Southern European Model Exist? *Journal of European Area Studies*, 9, (1), 43-62.
- Andreotti, A., Fraisse, L. and Sabatinelli S. (2004) *Does the diversification of childcare services increase social cohesion?* Working Paper No.6, TSFEPS research project.
- Andreotti, A. Mingione, E. and Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49, (9), 1925-1940.
- Andrew, P and Jenkins, L. (1999). Professions and bureaucracy. In Baldock, P (ed.). *Social Policy*. Oxford: Oxford Polity Press.
- Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K. and Sipilä, J. (2012). Universalism and the Challenge of Diversity. In Anneli Anttonen, Liisa Häikiö, Kolbeinn Stefánsson (ed.). *Welfare state, universalism and diversity*. London: Edgard Edward Publishing.
- Añón, J. y García, M. (2004). *Lecciones de derechos sociales*. Valencia: Tirant-lo Blanc
- Arriba A. and Moreno L. (2005). Spain. Poverty, social exclusion and “safety nets”. In Ferrera M. (ed.). *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. London: Routledge.
- Astier, I. (2010). *Sociologie du social et de l'intervention sociale. Domaines et approches*. Paris: Armad Colin.
- ATD Fourth World. (2008). *Voices for a change. A participatory peer research project finding solutions to the experience of poverty in London*. London: ATD Fourth World.
- Attias-Donfut, C. and Wolff, F.-C. (2000) Complementarity between Private and Public Transfers. In S. Arber, S. and Attias-Donfut, C. (eds.), *The Myth of Generational Conflict: The Family and State in Ageing Societies*. London: Routledge.
- Bailey, R. and Brake, M. (Eds.) (1975). *Radical Social Work*. London: Allen and Unwin
- Barberis, E., Sabatinelli, S. and A. Bieri, A. (2010). Social Assistance Policy Models in Europe: a Comparative Perspective, en Kazepov, Y. *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*. London: Routledge.
- Barbier, J.C. (2004), Systems of Social Protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third, en J. Lind, H. Knudsen y H. Jørgensen (eds.) *Labour and Employment Regulation in Europe*. Bruselas: Peter Lang.
- Barbier, J.-C., and Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction: The many worlds of activation. *European Societies*, 6, 423-436.
- Batti, B. and Cole, I. (2010). *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Bazo, M.T., (2012). Relaciones familiares y solidaridad intergeneracional en las nuevas sociedades envejecidas. *Panorama Social*, 15, 127-142.
- Beck, U., Giddens, A. and Lash, C. (1994) *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders; Studies in the sociology of deviance*. New York: Free Press.
- Becker, H.S. (1998). *Tricks of the trade. How to think about research while you are doing it*. Chicago: The University Chicago Press.

- Becker, H. S. (2001). La politique de la présentation: Goffman et les institutions totales. À Amorous, C et Blanc, A (sous la dir.). *Erving Goffman et les institutions totales*. Paris. L'Harmattan.
- Becker, H. S., Geer, B., C. Hughes, E., and Strauss, A. (1961). *Boys in White: Student Culture in Medical School*. Chicago: University of Chicago Press.
- Belenky, M., Clinchy, B.M., Goldberger, N. R., and Tarule, J.M. (1997). *Women's ways of knowing: The development of self, voice, and mind*. New York, Basic Books.
- Belzunegui, A. (coord). (2008). *Enquesta sobre les condicions de vida de la població de Tarragona*. Tarragona: URV.
- Belzunegui, A. (coord.) (2012). *Socialización de la pobreza en España. Género, edad y trabajo en los riesgos frente a la pobreza*. Barcelona: Icaria.
- Berger, P. y Luckmann, N. (1997). *La realtà come costruzione sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Bertaux, D. (2010). *Le récit de vie. L'enquête et ses méthodes*. Paris: Armand Colin.
- Blasco, J. (2016). *De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill
- Blanden, J. and Gibbons, J. (2006). *The persistence of poverty across generations*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Blau, P. (1963) *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Blomberg, H., Kallio, J., Kroll, C. and Saarinen, A. (2014). Job Stress among Social Workers: Determinants and Attitude Effects in the Nordic Countries. *British Journal of Social Work*. 45 (7), 2089-2105.
- Bonny, Y. and Bosco, N. (2002). Income support measures for the poor in European cities. In Saraceno, C (ed). *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Bonoli, G. (2011) Active Labour Market Policy in a Changing Economic Context. In Clasen, J. And Clegg, D. (2011). *Regulating the aptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press
- Bonoli, G. and Natali, D. (eds). (2012). *The Politics of the New Welfare State*. London. Routledge.
- Bourdieu, P. (1986). *In other words*. London. Routledge.
- Bourdieu, P. (1977). *Algérie 60 : Structures économiques et structures temporelles*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P. (1982). *Leçon sur la leçon*. Paris. Minuit.
- Bourdieu, P. (1982). *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard.
- Bourdieu, P. (1993). *La misère du monde*. Paris: Gallimard.
- Bourdieu, P. (2000). Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. En *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

- Bourdieu, P. et Passeron, J-C. (1970). *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P and Wacquant, L. (1002). *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge : The Polity Press
- Brandt, M./Deindl, C. (2013). Intergenerational transfers to adult children in Europe: Do social policies matter? *Journal of Marriage and Family*, 75, 235-251.
- Brinkmann, S. and Kvale, S. (2014). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Los Angeles: Sage.
- Brodkin, E. and Marston, G. (eds.). (2013). *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brodkin, E. Z. (1990). Implementation as policy politics. In D. Palumbo and D. Calista, (ed.) *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71, 1, 1-33.
- Brodkin, E.Z. (2007). Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Administration Research Theory*, 17, 1, 1-17.
- Brodkin, E. Z. (2015). Street-Level Organizations and the 'Real World' of Workfare: Lessons from the U.S. *Social Work and Society* 13, 2, 1-8
- Brown, A. (2015). Identities and Identity Work in Organizations. *International Journal of Management Reviews*, 17, (1) 20–40.
- Brullet, C. (2009). Les politiques locals de suport a les families. *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, 4, 102-121
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burawoy, M. (1998). The extended case method. *Sociological Theory*, 16, 1, 4-33.
- Burchardt, T. (2008). *Time and income poverty*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Burr, V. (2003). *Social Constructionism*. Routledge. Sussex.
- Burton, J. and van den Broek, D. (2009). Accountable and Countable: Information Management Systems and the Bureaucratization of Social Work. *The British Journal of Social Work*, 39, 7, 1326-1342.
- Caritas (2015). *Resumen memoria 2014*. Madrid: Caritas.
- Caritas (2013). *VIII Informe de la realidad social*. Madrid: Caritas Española.
- Carrasco, S., Pàmies, J., Ponferrada, M., Ballestin, B. y Bertrán, M. (2011). Segregación escolar e inmigración en Cataluña: aproximaciones etnográficas. En F. J. García Castaño y S. Carrasco (Eds.). *Investigaciones en inmigración y educación en España. Homenaje a Eduardo Terrén Lalana*. Madrid. CIDE, Ministerio de Educación.
- Casado, D. (2010). *Informe d'avaluació del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció*. IVÀLUA, 2009.

- Casado, D. (2013). Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas. en Círculo Cívico de Opinión (ed.). *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Madrid: CCO.
- Casado, D. y Guillén, E. (2001). *Manual de servicios sociales*. Madrid: CCS.
- Castel, R. (1982). *La Gestion des Risques: de l'Anti-Psychiatrie à l'Après-Psychanalyse*. Paris: Minuit.
- Castel, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris: Gallimard.
- Castel, R. (2000). The Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 3, 519–535.
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura: La sociedad Red*. México: Siglo XXI.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*. London: Sage.
- Charmaz, K. (2008). Grounded theory in the 21st century; applications for advancing social justice studies. In Denzin, N. and Lincoln, Y. *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: CA;Sage
- Chase, E. and Bantebya-Kyomuhendo, G. (2015). *Poverty and Shame. Global Experiences*. Oxford. Oxford University Press.
- Clarke, A. (2012). *Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice*. London: Sage
- Clarke, J. and Newman, J. (1997). *The managerial state*. London: Sage.
- Clarke, J. and Langan, M. (1998): Introduction. In Langan, M. (ed.). *Welfare: needs, rights and risks*. London: The Open University.
- Clasen J. and Clegg D. (2007) 'Levels and levers of conditionality: Measuring change within welfare states', in Clasen J. and Siegel N. (eds.), *Investigating welfare state change: The 'dependent variable' problem in comparative analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Colau, A. i Alemany, A. (2013). *2007-2012: Retrospectiva sobre desahucios, ejecuciones hipotecarias en España, estadísticas oficiales e indicadores*. Barcelona: Plataforma de Afectados por la Hipoteca.
- Comisión Europea. (2013a). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Comisión Europea (2013b). *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Consejo General del Trabajo Social (2012). *Código deontológico del Trabajo social*. Disponible en: [http://www.cgtrabajosocial.es/codigo\\_deontologico](http://www.cgtrabajosocial.es/codigo_deontologico)
- Cooper, K. and Stewart, K. (2013). *Does Money Affect Children's Outcomes? A Systematic Review*. York: Joseph Rowntree Foundation.



- Cortinas, J. (2012a). La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya. *Zerbitzuan*, 51, 95-115.
- Cortinas, J. (2012b). Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital. *Papeles del CEIC*, no. 87.
- Coser, L. A. (1965). The Sociology of Poverty. *Social Problems*, 13, 140-148.
- COTS (2016). *Memòria 2015*. Barcelona: Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña
- Coutant, I. (2005). *Délit de jeunesse. La justice face aux quartiers*. Paris: La découverte.
- Cree, V.E. (2002). Social Work and Society. In Davies, M. (ed). *Blackwell Companion to Social Work*. Blackwell, Oxford.
- Da Roit B. e Sabatinell, S. (2005). Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato. *Stato e Mercato*, 74, 267-290.
- Da Roit B. e Sabatinell, S. (2012). Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child- and Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy. *Social Politics*, 20, 3, 430-453.
- Dahlberg, G., Moss, P. and Pence, A. (1999) *Beyond Quality on Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*. London. Falmer Press.
- De Singly, F. (2003). *Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien*. Paris: Armand Colin.
- Dearden, C., Goode, J., Whiteld, G. and Cox, L. (2010). *Credit and debt in low-income families*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- DiMaggio, P. and Powell. W. 1991. Introduction. In Powell, W. and DiMaggio., P. (ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dimaggio, P. J., and Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 2, 147-167.
- Dominelli, L. (2002). *Feminist Social Work Theory and Practice*. London: Palgrave.
- Donzelot, J. (1978). *La police des familles*. Paris: Éditions de Minuit.
- Dubois, N. (2009). Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons from Fieldwork on Welfare Control in France. *Critical Policy Studies*, 3, 2, 221-39.
- Dubois, N. (2015 [1999]). *La vie au guichet*. Paris: Éditions Point.
- Dubois, V. (2015 [1999]). Avant-Propos a la troisième édition. À Dubois, N. *La vie au guichet*. Paris: Éditions Point.
- Durkheim, É. (1978). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal
- Duvoux, N. (2009). L'injonction biographique dans les politiques sociales. Spécificité et exemplarité de l'insertion. *Informations sociales*, 6, 156, 114-122
- EAPN (2013). *EAPN Response to the Social Investment Package. Will it reduce poverty?* Brussels: European Antipoverty Network.
- ECAS (2012). *Propostes i reflexions al voltant del programa de Renda Mínima d'Inserció*. Barcelona. Entitats Catalanes d'Acció Social.

- Egelund, T. (1996). Bureaucracy or professionalism? The work tools of child protection services. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 5, 165-174.
- Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*. Bonn: IZA discussion papers.
- Enciso, P., Allepuz, R., Lapresta, C. y Pelegrí, X. (2016). Nueva y vieja pobreza. *Praxis Sociológica*, 20, 93-112.
- England, P. (2010). The gender revolution: Uneven and stalled. *Gender and Society*, 24, 149- 166.
- Ervik, R., Kildal, N. and Nilssen, E. (2015). *New Contractualism in European Welfare State Policies*. Surrey: Ashgate
- Escobedo, A. (2014). Conciliating Parent's Labor and Family Life. In Ben-Arieh, A., Casas, F., Frones, I. and Korbin, J.E. (Eds.) (2014). *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective*. Dorrecht: Springer.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge. Polity Press.
- Esping-Andersen., G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.
- Etzioni, A. (1969). *The Semi-Professions and Their Organization Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: Free Press.
- Eurochild. (2015). *A child-centred investment strategy. Why the Investment Plan for Europe needs to prioritise children*. Brussels: Eurochild.
- European Commission. (2008) *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2011). *Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow. Commission Communication of 17.2.2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012). *Employment and social developments in Europe 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2013a). *Investing in children. Breaking the cycle of disadvantaged. Commission Recommendation of 22.2.2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2013b). *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2016). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2013). *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2016). *Key figures on Europe. 2015*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

- Fantova, F. (2008). *Sistema público de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Federación Española de Bancos de Alimentos (2016). *Dossier de prensa. Ellos te necesitan. A ellos les falta*. Madrid: Fesbal.
- Ferguson, I. and Woodward, R. (2009). *Radical Social Work in Practice: Making a Difference*. Bristol: Policy Press.
- Fernández, J. (Coord.). (2015). *La intervención con las familias desde el trabajo social*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, 1, 17-37.
- Fields, J., Copp, M. and Kleinman, S. (2007). Symbolic Interactionism, Inequality, and Emotions. In Stets, J. and Turner, J. (ed.). *Handbook of Sociology of Emotions*. New York: Springer.
- Finch, H., Lewis, J. and Turley, K., 2014. Focus groups. In Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton, C. y Ormston, R. (ed.) (2014). *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers*. London: National Centre for Social Research.
- Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Flaquer, L. (1998). *El destino de la familia*. Barcelona: Ariel.
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers. Revista de Sociología*, 73, 27-58.
- Flaquer, L. (2008). Les polítiques familiars a Europa: tendències i reptes. *Barcelona Societat: revista d'informació i estudis socials*, 15, 25-34.
- Flaquer, L. (2010). 'Famílies i relacions familiars'. *Revista Papers. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*, 52, 50-62.
- Flaquer, L. (2014). Family-related factors influencing child well-being. In Ben-Arieh, A., Casas, F., Frønes, I., and E. Korbin, J. (eds.). *Handbook of Child Well-being: Theories, Methods and Policies in Global Perspective. Volume 4*. Dordrecht: Springer.
- Flaquer, L. (2014). Llars: Aspectes estructurals, econòmics i d'organització familiar. A J. Trullén et al. *Crisi econòmica, creixement de les desigualtats i transformacions socials. Informe General. Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població de Catalunya, 2011*. Barcelona: IERMB.
- Flaquer, L. and Escobedo, A. (2009). The metamorphosis of Informal Work in Spain: Family Solidarity, Female Immigration, and Development of Social Rights. In Pfau-Effinger, B., Flaquer, L. and Jensen, P. (ed.). *Formal and Informal Work: The Hidden Work Regime in Europe*. New York and London. Routledge.
- Flaquer, L., Escobedo, A., Antón, F., and Ríos, O. (2014). *Local welfare systems supporting female employment in Terrassa*. FLOWS Working Paper Series. NO. 37.
- Fligstein, N. (2008). Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalisms. *International Public Management Review*, 9, 1, 227-253.
- FOESSA, (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA.

- Fombuena, (2006). La influencia de la dimensión de género en el Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 133, 19, 133-154.
- Foucault, M (1976). *Histoire de la sexualité, vol. 1: La volonté de savoir*. Paris: Gallimard.
- Fraisse, L. and Escobedo, A. (2014) Changing family needs and local childcare policies. In Ranci, C.; Brandsen, T. and Sabatinelli, S. (2014). *Social vulnerability in European cities. The role of local welfare in times of crisis*. London: Palgrave.
- Fresno, J-M. (dir.) (2015). *El Tercer sector de Acción social en 2015. Impacto de la crisis*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social (POAS).
- Fraser, N. (1995). From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age. *New Left Review*, 212, 68-93
- Fraser, N. (1998). *Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, participation*. WZB Discussion Paper, No. FS I 98-108
- Fraser, N. (2000). Rethinking recognition. *New Left review*, 3, 3, 107-118.
- Fraser, N. and Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York: Verso.
- Fresno, J-M. (dir.) (2015). *El Tercer sector de Acción social en 2015. Impacto de la crisis*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social (POAS),
- Friedland, R. and Alford, R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In Powell, W., and Paul Di Maggio, P. (ed.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gallie, D. and Paugam, S. (ed.) (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford. Oxford University Press.
- García, M. (1996). Cities and citizenship. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1, 7 - 21.
- García, M. (2005). Minimum Income Policies to Combat Poverty: Local Practices and Social Justice in the "European Social Model". In Kazepov, Y. (ed.). *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell.
- García, M. and de Schampheleire, J. (2002). The inclusive power of standard and not-standard work. In van Berkel, R. and Moller, I. *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press
- García, M. and Kazepov, Y. (2002). Why some people are more likely to be on social assistance than others. In Saraceno, C. *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. Bristol: The Policy Press.
- García, M. and Karakatsanis, N.,. (2001). Social Policy, Democracy and Citizenship in Southern Europe. In Gunther, R., Diamandouros, N., and Puhle, H. (ed.). *The Changing Functions of the State in the new Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins UP.
- García, R. Llorca, C. y Palacions, F. (2015). The impact of the economic crisis on Spanish income polarization. *Estadística Española*, 57, 186, 49-65
- Geertz, C. (1963). *Peddlers and Princes*. Chicago: University Chicago Press.
- George, A. and Bennet, A. (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

- Ghezzi, S. and Mingione, E. (2007). Embeddedness, Path Dependency and Social Institutions. An Economic Sociology Approach. *Current Sociology*, 55, 1, 11-23.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Bristol: The Polity Press.
- Gillies, V. (2005). Meeting parents' needs? Discourses of 'support' and 'inclusion' in family policy. *Critical Social Policy*, 25, 1, 70-90.
- Gillies V. (2008). Childrearing, class and the new politics of parenting. *Sociology Compass*, 2, 3, 1079–1095.
- Gilson, L. (2015): Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service, in: Page, E, Lodge, M. and Balla, S. (eds), *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Goffman, E. (1961). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York, Doubleday.
- Goffman, E. (1990 [1959]). *The presentation of the self in everyday life*. New York: Penguin Books.
- González, E. (coord). (2010). *La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local*. Fundacion Lluís Vives.
- González, M.J. (2004). La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios. En Navarro, V. (coord.). *El estado de bienestar en España*. Madrid. Tcnos.
- González, S and del Pino, E. (2017). *From letting Europe into policy conditionality. Welfare reform in Spain under austerity*. Working Papers 1701. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC): Madrid.
- Goode, J. and Maskovsky, J. (Eds.) (2001). *The New Poverty Studies: The Ethnography of Power, Politics and Impoverished People in the United States*. New York: New York University Press.
- Gough, I., Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J. and Whiteford, P. (1997). Social assistance schemes in OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 7, 1, 17-43
- Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de Asistente Social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Gugushvili, D. and Hirsch, D. (2014). *Means-testing or Universalism: What strategies best address poverty?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Guillén, A.M. and Pavolini, E. (eds.) (2015). Welfare States under Strain in Southern Europe: Comparing Policy and Governance Changes in Portugal, Greece, Italy and Spain. *European Journal of Social Security*, 17, 2, 202-225.
- Guillén, A., González, S. y Luque, D. (2016). Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar Mediterráneo. *Revista Española de Sociología*, 25, 2, 261-272.
- Gutiérrez, R. (2014). Welfare Performance in Southern Europe: Employment Crisis and Poverty Risk. *South European Society and Politics*, 19, 3, 371-392.
- Hahn, J. (2011). Preface. In European Commission. *Cities of tomorrow—Challenges, visions, ways forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 3, 275-296.

- Handler, J.F. (1986). *The Conditions of Discretion. Autonomy, Community, Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Handler, J. (1992). Power, Quiescence, and Trust'. In Hawkins, K., (ed.), *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Handler, J. and Hasenfeld, Y. (2008). Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality. *The Journal of Sociology and Social Welfare*, 35, 3, 220-238.
- Hank, K. (2007). Proximity and Contacts between Older Parents and Their Children: A European Comparison. *Journal of Marriage and Family*, 69, 1, 157-173.
- Harris, R. (2000). Power. In Davies, M. (ed.). *The Black Companion to Social Work*. Oxford: Blackbell.
- Hartley, D. (ed.) (2004). *The ethics of welfare: human rights, dependency and responsibility*. Bristol: The Policy Press.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hasenfeld, Y. (1999). *Social services and welfare-to-work: prospects for the social work profession*. *Administration in Social Work*, 23, 3, 185–99.
- Hasenfeld, Y. (2000). Organizational forms as moral practices: The case of welfare departments. *Social Service Review*, 74, 3, 329–351.
- Hasenfeld, Y. (2010). Organizational Responses to Social Policy: The Case of Welfare Reform. *Administration in Social Work*, 34, 2, 148-167.
- Heckman, J. (2006). Building Bridges between Structural and Program Evaluation Approaches to Evaluating Policy. *Journal of Economic Literature*, 48, 2, 356-98.
- Hempel, H. (1966). *Philosophy of Natural Science*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- HM Government (2006). *Reaching Out: An Action Plan on Social Exclusion*. London: Cabinet Office
- HM Treasury (2010). *Spending Review 2010*. London: The Stationery Office.
- Hobcraft, J. (2003). *Continuity and change: Pathways to young adult disadvantage*. CASEpaper, 66. London. CASE.
- Hochschild, A. (1979). Emotion work, feeling rules, and social structure. *American Journal of Sociology*, 85, 3, 551–575.
- Hugman, R. and Smith, D. (1995). *Ethical Issues in Social Work*. London: Routledge.
- Hvinden, B.(1994). *Divided Against Itself: A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Igel, C., and Szydlik, M. (2011). Grandchild care and welfare state arrangements in Europe. *Journal of European Social Policy*, 21, 210-224.
- ILO (2015). *ILO Global Wage Report 2014/15, Wages and Income inequality*. International Labor Organisation: Geneva.
- INE (2012). *Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2012. Datos provisionales*. Instituto Nacional de Estadística. Madrid.
- Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona (2013). *Reglament de les prestacions d'urgència*. No publicado.

- IVALUA. (2016). *Avaluació del Fons d'Ajuts d'Emergència Social per a Infants Menors de 16 anys. Informe definitiu*. Barcelona: Ivalua.
- Jenkins, N., Bloor, M., Fischer, M., Berney, L. and Neale, J. (2010). Putting it in context: the use of vignettes in qualitative interviewing. *Qualitative Research*, 10, 2, 175-198.
- Jewell, C. (2007). *Agents of the Welfare State. How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany and Sweden*. New York: Palgrave Macmillan.
- Johansson, L., Sundström, G., and Hassing, L. B. (2003). State provision down, offspring's up: The reverse substitution of old-age care in Sweden. *Ageing and Society*, 23, 269-280.
- Jones, C. (2000). "Poverty". In Davies, M.(ed.). *The Black Companion to Social Work*. Oxford: Blackwell.
- Jordan, B. (2000). Social work and society. In Davies, M.(ed.). *The Black Companion to Social Work*. Oxford: Blackwell.
- Juhem, P. (2000) Civiliser la banlieu. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence dans les quartiers populaires. *Revue française de science politique*, 50, 1, 53-71.
- Kazepov, Y. (2005). Cities of Europe : changing contexts, local arrangements and the challenge to social inclusion. In Kazepov (ed). *Cities of Europe*. Oxford. Blackbell.
- Kazepov, Y. (2008). The Subsidiarization of Social Policies: Actors, Processes and Impacts. *European Societies*, 10, 2, 247-27.
- Nanna, K. And Stein, K. (eds) (2005). The Nordic welfare model and the idea of universalism. In Kildal, N. and Kuhnle, S. (ed.). *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. London: Routledge.
- King, R., Lloyd, C. and Chenoweth, L. (2002) Social work, stress and burnout: A review. *Journal of Mental Health*, 11, 3, 255-265.
- Kingfisher, K. (1998). How Providers Make Policy: An Analysis of Everyday Conversation in a Welfare Office. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 8, 119-36.
- Klammer, U., Leiber, S. and Leitner, S. (eds.) (in press). *Social Work and the Making of Social Policy*. Bristol: Policy Press.
- Korpi, W. (1994). *Class, gender and power in the development of social citizenship*. Paper presented at the World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63, 5, 661-687.
- La Caixa. (2014). *Anuario Económico de España 2013. Selección de indicadores*. Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones La Caixa.
- Lahire, B. (1998). *L'Homme pluriel: les ressorts de l'action*. Paris : Nathan.
- Langan, M. (1998): The contested concept of need. In Langan, M. (ed.). *Welfare: needs, rights and risks*. London: The Open University.
- Laparra, M. (2007), *La construcción del empleo precario: dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*. Madrid: Fundación FOESSA.

- Laparra, M. y Pérez, B (coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona: Obra social La Caixa.
- Laparra, M. (2013). La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano. En Círculo Cívico de Opinión (ed.). *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Madrid: CCO.
- Laparra, M. (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En Lorenzo, F. (coord.). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Laparra, M. and Pérez, B. (2008). *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid. Fundación Foessa.
- Lazzari, A. and Vandenbroeck, M. (2012) *Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and families in ECEC Services in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Leibetseder, B. (2015). Activation in the Austrian Social Assistance Scheme – Unproductive Pressure and Low Support. *Social Policy and Administration*, 49, 5, 549 -570.
- Leisering, L. and Leibfried, S. (1999). *Time and poverty in Western welfare states. United Germany in perspective*. Cambridge University Press.
- Lenoir, R. (2007). La solidarité familiale: une question morale? À Serge Paugam (dir.). *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris : Presses universitaires de France.
- Leung, T. (2011). Client Participation in Managing Social Work Service—An Unfinished Quest. *Social Work*, 56, 1, 43-52.
- Levitas, R. (2006). The concept and measurement of social exclusion. In Pantazis, C. Gordon, D. Levitas, R (eds). *Poverty and social exclusion in Britain*. Bristol: The Policy Press.
- Lindlof, T. R. and Taylor, B. C. (2002). *Qualitative Communication Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press
- Lister, R. (2006). Children (but not women) First: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26, 2, 315-335.
- Llobet, M. (2010). Els Plans Locals d'Inclusió Social com a oportunitat per analitzar les pràctiques. En Camprubí, A. i Caramé, A. (Coords). *Politiques d'Inclusió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya
- Lødemel, I. y Trickey, H. (eds.) (2001). *An Offer you can't refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- López, A. (2006). La familia como respuesta a las demandas de individualización: ambivalencias y contradicciones. *Papers. Revista de Sociología*, 79, 263-284.
- Lorenzo, F. (coord.) (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa
- Manning, N. (1999). The politics of welfare. In Baldock, P (coord.). *Social Policy*. Oxford: Oxford Polity Press.



- Marbán, V. (2014). *Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión*. Madrid: Fundación Foessa.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Norway, Universitetsforlaget
- Marí-Klose, P. (Dir.) (2009). *Informe de la Inclusió Social a Espanya 2008*. Barcelona: Obra Social de Caixa de Catalunya.
- Marí-Klose, P. (coord.) (2010). *II Informe de la inclusió social a Espanya. 2009*. Barcelona. Obra Social de la Caixa de Catalunya.
- Marí-Klose, P. (coord.) (2011). *Infància i futur. Noves realitats, nous reptes*. Barcelona. Col·lecció de Estudis Socials “la Caixa”.
- Marí-Klose, M. (2016). Solidaridad intergeneracional en época de crisis: ¿mito o realidad? *Panorama social*, 22, 61-78.
- Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2015). Políticas de protección social contra la pobreza infantil mediante transferencias monetarias. *Indice: revista de estadística y sociedad*, 63, 38-40.
- Marí-Klose, P. y Martínez, A. (2016). Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad. *Panorama social*, 22, 11-26.
- Marshall, T H. (1950). *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge. Cambridge: University Press.
- Marston, G., Larsen, J. and McDonald, C. (2005). The active subjects of welfare reform: a street-level comparison of employment services in Australia and Denmark. *Social Work and Society*, 3, 2, 141–58.
- Martí, J. (2004). *Diagnosi Comunitària. Zona Ponent. Pla de desenvolupament Comunitari*. Tarragona: FAVIC.
- Martín, A. (2010a). La práctica cotidiana de los derechos de ciudadanía en los servicios públicos de bienestar. *Miscelánea Comillas*, 133, 609-638.
- Martín, A. (2010b). Emotions of Queuing: A Mirror of Immigrants’ Social Condition.” In Sieben, B. and Wettergren, Å. (ed.) *Emotionalizing Organizations and Organizing Emotions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martinelli F, Barillà S, Sarlo A. (2014). *Daycare services in the Municipality of Reggio Calabria. The impact of the crisis on a long-standing deficit*. COST Working Paper Series No.7.
- Martinelli F, Novy A.,(2013). Urban and regional trajectories between path-dependency and path-shaping. Structures, institutions, discourses and agency in contemporary capitalism. In Martinelli F, Moulaert F, Novy A. *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*. London - New York: Routledge.
- Martinelli, F., Moulaert, F. and Novy, A. (2012). *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*. London: Routledge.
- Martínez, JA. (2009). *Nupcialidad y cambio social en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Marx, C. (1976 [1857]). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI

- Marx, I., Salanauskaite, L. and Verbist, G. (2013). *The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?* Bonn: IZA.
- Masclat, O. (2003). *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*. Paris: La Dispute.
- Mata, E. y Rubiol, G. (1992) El treball social feminista. *Revista de Treball Social*, 125, 84-106.
- Mauss, M. (1950). *Sociologie et anthropologie*. Paris : Les Presses universitaires de France
- McNaughton Nichols, C., Mills, L. and Kotecha, M. (2014). Observation. In Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton, C. and Ormston, R. (ed.) (2014). *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers*. London: National Center for Social Research.
- Meil, G. (2011). *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona: Obra social La Caixa.
- Merleau-Ponty, M. (1945). *Phénoménologie de la Perception*. Paris: Gallimard.
- Merton, R. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: Free Press.
- Meyer, J. and Rowan, B. (1977) Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83, 2, 340-363.
- Meyer, J. W. and Scott, R. (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Millar, J. (2007). The dynamics of poverty and employment: the contribution of qualitative longitudinal research to understanding transitions, adaptations, and trajectories. *Social Policy and Society*, 6, 4, 533-544.
- Minas, R., Wright, S., van Berkel, H. (2012). Decentralization and centralization: governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32, 5/6, 286 – 298.
- Mingione, E. (2005). Urban social change: a socio-historical framework of analysis. In Kazepov, Y. (dir.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell.
- Mingione, E., Oberti, M., Pereirinha, J. (2002). Cities as local systems. In Saraceno, C (ed.). *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012). *Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2011*.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013). *Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2012*.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). *Informe intermedio de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Inclusión Social del Reino de España, 2013-2016*.
- Miret, P. (2012). Madres jóvenes en el mercado de trabajo: Cambio intergeneracional de comportamiento con implicaciones en las relaciones familiares entre generaciones. *Panorama social*, 15, 61-78.
- Mohr J. and Duquenne, V. (1997). The duality of culture and practice: Poverty relief in New York City, 1888--1917. *Theory and society*, 26, 2, 305-356.
- Montagut, T. (2011). Assessing the Welfare mix: Public and Private in the realm of Social Welfare. In Guillén, M. and León, M. (eds.) *The Spanish Welfare in the European Context*. London: Ashgate.

- Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (eds.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, Policy Press.
- Moreno Mínguez, A. (2007). *Familia y empleo de la mujer en los Estados del bienestar del sur de Europa: Incidencia de las políticas familiares y laborales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moreno, F. J. and Bruquetas, M. (2011). *Immigració i Estat del benestar a Espanya*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- Moreno Mínguez, A. (2012). La invisibilidad de los y las jóvenes en los servicios sociales del Estado de bienestar español. *Revista de Estudios de Juventud*, 97, 93-108.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. (2006). Le modèle de protection sociale des pays d'Europe du Sud Permanence ou changement ? *Revue française des affaires sociales*, 2006/1, 81-105.
- Moreno, L. (2007). Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad". En Espina, Álvaro (coord.). *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Moreno, L. (2008). *The Nordic Path of Spain's Mediterranean Welfare*. Center for European Studies Working paper series, n.163.
- Morgan, D.L. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152.
- Morgan, S. and Maskovsky, J. (2003) The anthropology of welfare "reform": New perspectives on U.S. urban poverty in the post-welfare era. *Annual Review of Anthropology*, 32,315-338
- Morgen, S., Acker, J. and (2009). *Stretched Thin: Poor Families, Welfare Work, and Welfare Reform*. Cornell University Press
- Morlicchio, E. (2001). *Povert  ed esclusione sociale: la prospettiva del mercato del lavoro*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Morlicchio, E. (2016). L'orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri: forme diverse di evitamento? *Revista Brasileira de Sociologia da Emoc o*. 15, 44, 139-145.
- Moulaert, F., E. Morlicchio and L. Cavola (2007). Social exclusion and urban policy in European cities: combining 'Northern' and 'Southern' European perspectives. In Geyer, H. *International Handbook of Urban Policy, Volume I. Contentious Global Issues*. London: Edward Elgar.
- Mur, R. (2001). *La Renda Mínima d'Inserció a Barcelona ciutat*. Tesis de Doctorat en Sociologia. Universitat de Barcelona.
- Murie, R. (2005). The dynamics of social exclusion and neighbourhood decline: Welfare regimes, decommodification, housing, and urban inequality. In Kazepov, Y. (ed). *Cities of Europe*. Oxford. Blackbell.
- Musterd, S. and Osterdorf, W. (2005). Social exclusion, segregation and neighbourhood effects. In Kazepov, Y. *Cities of Europe: changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion*. Oxford: Balckwell.
- Naldini, M. (2003). *The family in the Mediterranean welfare states*. London: Frank Cass;
- NASW. (2007). *Institutional racism and social work. A call for action*. Washington, DC: National Association of Social Workers.

- Navarro, F. (2012). *Responsabilidad social corporativa: teoría y práctica*. Madrid: Esic.
- Newman K. and Massengill R. (2006). The Texture of Hardship: Qualitative Sociology of Poverty, 1995-2005. *Annual Review of Sociology* 32, 423-446.
- Novy, A. Moulaert, F. and Beinstein, B. (2010). *Social cohesion and the city as a whole*. Existential Field 12. Social Polis European project.
- OECD (2006). *Starting Strong II – Early education and care*. Paris. OECD Publishing
- OECD (2011). *Doing Better for Families*. Paris. OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Divide We Stand: Why Inequalities Keep Rising*. Paris: OECD Publications.
- OECD (2012). *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris. OECD Publications.
- OECD (2015). *Integrating social services for vulnerable groups, bridging sectors for better service delivery*. Paris: OECD Publications.
- OECD. (2016). *New OECD Inequality Update 2016: Income inequality remains high in the face of weak recovery*. Paris: OECD Publications.
- OECD. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE: España*. Paris: OECD Publications.
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare state. *Annual Review of Sociology*. Vol. 22: 51-78
- Otto, H-U., Lorenz, W. (1988). Editorial: The new journal for the social professions in Europe. *European Journal of Social Work*, 1, 1, 1-4.
- Owusu-Bempah, J. (2000). Race. in M. Davies (ed.). *The Blackwell Companion to Social Work*. Oxford: Blackwell.
- PAH (2016). *Exclusió residencial al món local: crisi hipotecària a Barcelona 2013-2016*. Barcelona: Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.
- Papadopoulou, T. and Roumpakis, A. (2013). Familistic welfare capitalism in crisis: social reproduction and anti-social policy in Greece. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29, 3, 204-224.
- Parella, S. (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.
- Parton, N. (1996). Social theory, social change and social work: an introduction. In Parton, N (ed.) *Social Theory, Social Change and Social Work*. London: Routledge.
- Paugam, S. (1995). Pauvreté et exclusion. La force des contrastes nationaux. À Paugam, S. (ed.) *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris. La Découverte.
- Paugam, S. [1991] (2002). *La disqualification sociale*. Paris: La Découverte.
- Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris. Le lien social.
- Paugam, S. (2008). *Le lien social*. Paris: Presses Universitaires de France
- Paugam, S. y Selz, M. (2005). La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles. *Economie et Statistique*, 383, 283-305.
- Paugam S. and Duvoix, N. (2008) *La régulation des pauvres*. Paris. PUF.
- Payne, M. (2006). *What is professional social work?* Bristol: The Policy Press.

- Pearson, G. (1975), Making Social Workers: Bad Promises and Good Omens. In: Bailey R., Brake M. (Eds.). *Radical Social Work*. London: Allen and Unwin.
- Pelegri, X. (2010): *El sistema català de serveis socials (1977-2007): cultura i política*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Petmesidou, M. and Guillén, A. (2014). Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery. *South European Society and Politics*, 19, 3, 295-307.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94, 2, 251-267.
- Piven, F. F. and Cloward, R. A. (1973). *Regulating the Poor. The Function of Public Welfare*. New York: Pantheon.
- Polanyi, K. (1991 [1944]). *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Powell, W. (2007). The New Institutionalism. In *The International Encyclopedia of Organization Studies*. New York: Sage Publishers.
- Powell, W.W. y Colyvas, J. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. In R. Greenwood et. al. (eds.) *Handbook of Organizational Institutionalism*. New York: Sage Publishers.
- Power, A., Willmot, H. and Davidson, R. (2011). *Family futures. Childhood and poverty in urban neighbourhoods*. Bristol: Policy Press.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Prottas, J. M. (1979). *People-processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Massachusetts: Lexington Books.
- PSC (2011). *Programa electoral para las elecciones municipales de 2011*.
- Raeymaeckers P. and Dierckx D., (2013). To work or not to work? The role of the organisational context for social workers' perceptions on activation. *British Journal of Social Work*. 43, 6, 1170-1189.
- Ragin, C. and Amoroso, L. (2010). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. New York: Pine Forge Press.
- Raitano, M. (2015). Intergenerational Transmission of Inequalities in Southern European Countries in Comparative Perspective: Evidence from EU-SILC 2011. *European Journal of Social Security*, Volume 17, 2, p. 272-292.
- Ranci, C. (Ed.) (2010). *Social vulnerability in Europe. The new configuration of social risks*. Hampshire. Palgrave.
- Reher, S. (1998). Family ties in Western Europe: persistent contrasts. *Population and Development Review*, 24, 2, 203-34.
- Ridge, T. (2010). *Living with poverty. A review of the literature on children's and families' experiences of poverty*. London: Department for Work and Pensions.
- Rimbau, C. (2014). Gestió social en temps de crisi. L'impacte en el treball social. *Revista de Treball Social*, 202, 9-34.

- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton, C. and Ormston, R. (edit.) (2014). *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers*. London: National Center for Social Research.
- Roberts, D.E. (1997) *Killing the black body: race, reproduction, and the meaning of liberty*. New York: Pantheon Books
- Robinson, W.S (2006). The logical structure of analytic induction. In De Vaus, D (Coord). *Research Design. Volume I*. London: Sage.
- Rodríguez, G. (1996). Los límites del estado de bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social. *Dilemas del estado de bienestar*, 6, 87-114.
- Rodríguez G. (1996). La política social en España En Sarasa, S y Moreno, L. (eds.). *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rodríguez, G. (2013). *Breaking the cycle of disadvantage. A Study of National Policies*. Brussels. European Commission.
- Rodríguez, G. (Coord.) (2014). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. En Lorenzo, F (coord.). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Rose, N., and Miller, P. (1992). Political power beyond the state Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43, 172-205.
- Roth, E. (1957 [1991]). *Familia y red social*. Madrid: Taurus.
- Rothstein, B. (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- San Román, T. y González, A. (1994). *Las relaciones de parentesco*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Sánchez, S. (2011). *Emergent forms of poverty among families with children in Spain in a European comparative perspective. An exploratory approach based on new social services users in the city of Tarragona*. Msc Dissertation. Universitat of Barcelona. Unpublished.
- Sánchez, S. y Gimeno, N. (coord) (2011a). *Diagnosi social participativa de la ciutat de Tarragona*. Ajuntament de Tarragona. 2011. Obtenido de: <https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/observatori-social-de-la-ciutat-de-tarragona/el-pla-local-d2019inclusio-i-cohesio-social-de-tarragona/Diagnosi-social-participativa/documents-finals-1>
- Sánchez, S. and Gimeno, N. (coord) (2011b). *La Renda Mínima d'Inserció al Municipi de Tarragona. Anàlisi i Proposta d'intervenció*. Ajuntament de Tarragona. 2011
- Sánchez, S. and Gimeno, N. (2014) *Avaluació quantitativa dels equips de serveis socials bàsics de Tarragona*. Tarragona: Institut Municipal de Serveis Socials (sense publicar).
- Sánchez, S. (2016a). *Early Childhood Education and Care Services: A Route Out of Poverty? Opportunities and challenges in a Southern-European city*. Working Paper n.12. ISCH COST Action IS1102 Social Services, Welfare State and Places.
- Sánchez, S. (2016b). *A Southern-European model of activation? The social workers' principle of corresponsability in the institutional construction of a grey zone between inclusion and exclusion*. Annual ESPAnet Conference. Erasmus University: Rotterdam.

- Sánchez, S. (2016c). *What happens when EU policy recommendations are translated into practices? Early Childhood Services and Child poverty and in a Southern-European city*. Paper presented at Annual ESPAnet Conference. Erasmus University: Rotterdam.
- Sánchez, S. (2017). *La redefinición institucional de la familia en las sociedades que emergen de la crisis. Estrategias familistas de los servicios sociales de Tarragona*. VII Congrés Català de Sociologia. Universitat Rovira i Virgili: Tarragona.
- Sánchez, S. (forthcoming). Spanish social assistance and the social workers' agency in reshaping the Family, the Market and the State. In Ute Klammer, U. Leiber, S. and Leitner, S. *Social Work and the making of Social Policy*. Bristol: The Policy Press.
- Saraceno, (1995). Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del bienestar italiano. En Sarasa, S. y Moreno, L. (eds.). *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Saraceno, C. (2002). *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. Bristol. The Policy Press.
- Saraceno, C. (2006). Politiques d'assistance sociale et décentralisation dans les pays d'Europe du Sud. *Revue française des affaires sociales*, 2006/1, 107-130.
- Sarasa, S. (1992). *La Lógica de los servicios sociales: altruismo y control*. Tesis doctoral. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona.
- Sarasa, S. (1993). *El Servicio de lo social*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Sarasa, S. (2014). Estratificació i classes socials. A Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. *Informe General. Enquesta de Condicions de Vida i Habits de la Població de Catalunya, 2011*. Barcelona: IERMB.
- Scheff, T. (2003). Shame in Self and Society. *Symbolic Interaction*, 26, 2, 239–262.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.
- Schneider, A. and Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87, 2, 334-347.
- Schneider, F. and Montenegro, E. (2010). *Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Policy Research Working Paper. The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team, and Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit.
- Schram, S. (2000). The medicalisation of welfare. *Social Text*, 18, 1, 81-107.
- Schutz, A. (1962). *Collected Papers I: The Problem of Social Reality*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Scott, W. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks CA: Sage.
- Searle, J. (1995). *The construction of social reality*. New York: The Free Press.
- Sen, A. (2010). *The Idea of Justice*. London: Penguin.
- Serrano, A. (2007). Reshaping welfare states: activation regimes in Europe. In A. Serrano Pascual and L. Magnusson (ed.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford and Wien: Peter Lang.

- Serrano, A., Artiaga, A. and Fernández, C. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, 41-62.
- Serre, D. (2009). *Les coulisses de l'Etat social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*. Paris: Raisons d'agir.
- Shelter (2009). *Eviction of children and families: the impact and the alternatives*. Glasgow: Shelter Scotland.
- Shildrick T, MacDonald R. (2013). Poverty talk: how people experiencing poverty deny their poverty and why they blame 'the poor'. *The Sociological Review*, 61, 2, 285–303.
- Shildrick, T., MacDonald, R., Furlong, A., Roden, J. and Crow, R. (2012). *Are 'cultures of worklessness' passed down the generations?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Simmel, G. (1986). *Sociología I y II. Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza Editorial.
- Síndic de Greuges (2007). *Informe extraordinari: L'escolarització de 0 a 3 anys*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Síndic de Greuges. (2012). *Informe sobre el dret d'accés a la informació pública*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Síndic de Greuges. (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0 - 3 anys)*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Skelcher, C. and Rathgeb, S. (2015). Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration*, 93, 2, 433–448.
- Small M.L., Harding D.J., Lamont M. (2010). Reconsidering culture and poverty. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 629, 1, 6–27.
- Small, M. L. (2006). Neighborhood Institutions as Resource Brokers: Childcare Centers, Inter-Organizational Ties, and Resource Access among the Poor. *Social Problems* 53, 2, 274-92.
- Social Protection Committee (2008). *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee (2012). *Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*. Advisory Report to the European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee (2015). *Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee (2016). *Social Protection Committee Annual Report 2016*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Spicker, P. (1992). Equality versus solidarity. *Government and Opposition*. 27, 1, 66-77.
- Strauss A. and J. Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London, Sage Publications.
- Subirats, J. (2004). *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona. Fundació la Caixa.



- Subirats, J. (dir.) (2007). *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- Subirats, M. (1993). EL trabajo doméstico, nueva frontera para la igualdad. En Garrido, L. y Gil Calvo, E. (ed.). *Estrategias familiares*. Madrid: Alianza editorial.
- Swidler, A. (1986). Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51, 2, 273-286.
- Tabin, J-P. and Perriad, A. (2016). Active social policies revisited by social workers. *European Journal of Social Work*, 19, 3-4, 441-454
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Théry, I. (2007). Transformations de la famille et “solidarités familiales” : question sur un concept. À Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*. Paris : Presses universitaires de France.
- Thompson, N. (2001). *Anti-discriminatory practice*. Basingstoke: Palgrave.
- Thornton, P., H. and Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. and Suddaby, R. (ed.). *Handbook of Organizational Institutionalism*. CA: Sage.
- Tönnies, F. (1984 [1887]) *Comunitat i associació*. Barcelona: Edicions 62.
- Uitermark J, Rossi U. and van Houtum H. (2005) Reinventing multiculturalism: Urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam. *International Journal Urban and Regional Research*, 29, 3, 622–640.
- UNICEF (2008). *The child care transition, Innocenti Report Card 8*. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- UNICEF y TBSH. (2006). *Behind Closed Doors: The Impact of Domestic Violence on Children*. Londres: UNICEF (Child Protection Section) and The Body Shop International Plc.
- UNICEF. (2007). *Programme Policy and Procedure. Programme Operations. Revised*. Geneva: Unicef.
- Urh, Š. (2011). Ethnic sensitivity: A challenge for social work. *International Social Work* 54, 4, 471–484.
- van Berkel, R. and Borghi, V. (2008). Introduction: the governance of activation. *Social Policy and Society*, 7, 3, 331-40.
- van Berkel, R. and Van Der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration of professional service provision? *Journal of Social Policy and Politics*, 41, 493-510.
- van Berkel, R. Moller, I. and Williams, C. (2002). The concept of inclusion/exclusion and the concept of work. In van Berkel, R. and Moller, I. *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press.
- van Berkel, R.; Møller, I. H. (Eds) (2002). *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* Bristol: Policy Press.
- van der Aa, P. (forthcoming). *De uitvoerder telt. Organisatie en gebruik van discretionaire ruimte bij de uitvoering van de activerende bijstand* (working title). Ph.D. thesis, Utrecht University, Utrecht.

- Vidal, F. (coord.). (2008). Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social. En AA.VV. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Villagómez, E. (2007). *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children*. Brussels: The European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Vinzant, J. and Lane C., 1996. Street-level Leadership: Rethinking the Role of Public Servants in Contemporary Governance. *American Review of Public Administration*, 26, 4, 457-475.
- Waldfoegel, J. and Washbrook, E. (2010). *Low income and early cognitive development in the U.K.* London: The Sutton Trust.
- Webb, S. (2001), Some Considerations on the Validity of Evidence-based Practice in Social Work. *British Journal of Social Work*, 31, 57–59
- Weber, M (1964). *Economía y sociedad*. 2 vols. México. Fondo de Cultura Económica.
- Wilkinson, R. and Pickett, K. 2009). *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner.
- Wilks, T. (2012). *Advocacy and social work practice*. Milton Keynes: Open University.
- Williams JF, Popay J, Oakley A. (1999). *Welfare Research: A Critical Review*. London: UCL Press.
- Williams, C. and Windebank, J. (2000). Self-help and Mutual Aid in Deprived Urban Neighbourhoods: Some Lessons from Southampton. *Urban Studies*, 37, 127-147.
- Williams, F. (2016). Critical Thinking in Social Policy: The Challenges of Past, Present and Future. *Social Policy and Administration*, 50, 6, 628–647.
- Winter, S. C. (2001) *Reconsidering Street-level Bureaucracy Theory: From Identifying to Explaining Coping Behavior*. Paper presented at the Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management in Washington D.C.
- Woodcock-Ross, J. (2011). *Specialist communication skills for social workers: focusing on service users' needs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wright, S. (2003). *Confronting Unemployment in a Street-Level Bureaucracy: Jobcentre staff and client perspectives*. PhD Dissertation. University of Stirling.
- Wright, S. (2011). Steering with sticks, rowing for rewards: the new governance of activation in the UK. In R. van Berkel, W. de Graaf and T. Sirovatka (ed.). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Wright, S. (2012), Welfare-to-work, agency and personal responsibility, *Journal of Social Policy*, 41, 2, 309–28.
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods*. Los Angeles: Sage.
- Zucker, L. 1977. The role of institutionalization in cultural persistence. *American Journal of Sociology*, 42, 5, 726-43

# Hipervínculos

(Páginas web consultadas el 24 de julio de 2018).

AUDES- Áreas Urbanas de España.

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

Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPCAT)

[http://salutpublica.gencat.cat/ca/ambits/promocio\\_salut/salut\\_comunitaria/salut\\_als\\_barris/](http://salutpublica.gencat.cat/ca/ambits/promocio_salut/salut_comunitaria/salut_als_barris/)

AUDES - Áreas Urbanas de España

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

BBC Radio Four (5th April 2016). *Thinking Allowed: Happiness and government. Good parenting.*

<https://www.bbc.co.uk/programmes/b077gt3g>

BBC Radio Four (25th July 2016). *Thinking Allowed: Food bank Britain, Food poverty in Europe.*

<https://www.bbc.co.uk/programmes/b07krdv>

BASW. (2018). The British Association of Social Workers *What do social workers do?*

<https://www.basw.co.uk/resources/become-social-worker/what-do-social-workers-do>

Censo 2011. Instituto Nacional de Estadística.

[http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm)

Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Prestacions de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

[http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/serveis\\_socials/la\\_cartera\\_de\\_serveis\\_socials/acces-a-laplicatiu/](http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/serveis_socials/la_cartera_de_serveis_socials/acces-a-laplicatiu/)

Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Renda Garantida de Ciutadania. (anteriorment: Departament de Benestar i Família. Renda Mínima d'Inserció).

[http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/pobresa\\_i\\_inclusio\\_social/renda\\_garantida\\_ciutadania/](http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/pobresa_i_inclusio_social/renda_garantida_ciutadania/)

Diputació de Barcelona. Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials.

<https://www.diba.cat/en/web/benestar/cercles-de-comparacio-intermunicipals-de-serveis-socials>

Diputación de Barcelona. Programa Hermes.

<https://www.diba.cat/hg2/inici.asp>

Diputación de Barcelona. Xarxa d'Observatoris del Desenvolupament Econòmic Local.

<http://www.diba.cat/hg2/glossari.asp?id=1399> (No disponible)

Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<http://www.fao.org/hunger/es/>

Foro-Ciudad. Información y Foros de todas las localidades de España

<https://www.foro-ciudad.com/>

Fundación Alares  
<http://www.fundacionalares.es/emprendex/blog/>

Institut d'Estadística de Catalunya.  
<https://www.idescat.cat/>

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona  
[www.iermb.uab.es](http://www.iermb.uab.es)

Institut Municipal d'Educació de Tarragona  
<https://www.tarragona.cat/educacio/institut-municipal-deducacio/coneix-limet>

Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona.  
<https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/serveis-socials-tarragona-imsst>

Instituto Nacional de Estadística.  
<https://www.ine.es>

ISCH COST Action IS1102. Social Services, Welfare State and Places. The restructuring of social services in Europe and its impacts on social and territorial cohesion and governance.  
<http://www.cost-is1102-cohesion.unirc.it/>

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social  
<https://www.empleo.gob.es/>

Observatori Social de Tarragona. Institut Municipal de Serveis Socials.  
<https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/observatori-social-de-la-ciutat-de-tarragona/>

Radio Times (21st December 2011). *The psychology of poverty. Interview with Princeton professor of psychology and public affairs, Eldar Shafir.*  
<https://whyy.org/episodes/the-psychology-of-poverty-2/>

Servicio Público de Empleo Estatal. El Observatorio de las Ocupaciones  
<https://www.sepe.es/>

ISCH COST Action IS1102 y Ajuntament de Tarragona. *Taula rodona: "Intervenció social, serveis socials i crisi econòmica a Tarragona"*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=ND6N6p3y6X4>

Transparencia de Cuentas Públicas (Plataforma web)  
<http://transparenciadecuentaspublicas.es>

# Legislación

## Estatal

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora e barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial del Parlamento de Cataluña

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Ley Orgánica 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las Entidades Locales.

## Autonòmica

Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción del Parlamento de Cataluña

Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico del Parlamento de Cataluña

Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales del Parlamento de Cataluña

Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación del Parlamento de Cataluña

Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia

Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía

Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil.

Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011.

Decreto de 384/2011 de despliegue de la RMI

# Medios de comunicación

BBC Radio Four (5th April 2016). *Thinking Allowed: Happiness and government. Good parenting.*  
<https://www.bbc.co.uk/programmes/b077gt3g>

BBC Radio Four (25th July 2016). *Thinking Allowed: Food bank Britain, Food poverty in Europe.*  
<https://www.bbc.co.uk/programmes/b07krdvv>

Diari de Tarragona (4 de junio de 2015). *La mitad de familias que atiende Cáritas son jóvenes y 'autóctonas'.*

El País (19 de agosto de 2011). *Mena asegura que miles de marroquíes defraudan con la RMI.*

El País (7 de abril 2013). *El número de usuarios de la Cruz Roja española se ha triplicado en cuatro años.*

El País (27 de abril de 2018). *Entidades y partidos alertan del fracaso de la renta garantizada.*

El Punt Avui (1 de juliol de 2015). *Reclamen més beques per als casals d'estiu a Tarragona.*

eldiario.es (26 de enero de 2013). *Savater dice que la "ONG familia" ha impedido un estallido social mayor en España.*

La Vanguardia (2 de noviembre de 2015). *El 'negocio' de los pisos ocupados: cobijo de necesitados y filón para las mafias.*

Radio Times (21st December 2011). *The psychology of poverty. Interview with Princeton professor of psychology and public affairs, Eldar Shafir.*

<https://why.org/episodes/the-psychology-of-poverty-2/>

The Guardian (15th January 2010). *Loan sharks target poorest households with 825% APR loans.*

The Guardian (8th April 2016). *Mossack Fonseca: inside the firm that helps the super-rich hide their money.*

The Guardian (12th December 2016). *From Trump to Brexit, power has leaked from cities to the countryside.*

The Guardian (9th May 2017). *Enemies of the state: the 40-year Tory project to shrink public services*

# Anexo 1. Ejemplos de notas etnográficas

*Notas etnográficas realizadas por el doctorante que explican experiencias vividas como técnico del Plan de Inclusión del Instituto Municipal de Inclusión de Tarragona.*

**Informacions extretes a partir d'una conversa telefònica amb una treballadora social de la Part Baixa, on jo li preguntava sobre quines entitats donaven "ajuts" al territori. 24 d'octubre de 2013.**

- S'estan trobant situacions molt inestables a les famílies. Avui tramiten un ajut d'aliments per a 4 persones i quan el reben són tres, o ja no viuen en aquell lloc...--> és com si el ritme de les administracions, de les tramitacions fos superat per la inestabilitats de les situacions familiars
- També es produeixen desajustos important entre els ajuts oferts i la possibilitat que els hi arribin a les famílies. Per exemple, al maig l'Ajuntament Emantsa van arribar a un acord per a que les famílies amb menys recursos poguessin tenir l'aigua gratis. Resulta que a la Part Baixa la gent no se'n va poder beneficiar perquè van demanar hora al juny i entre llistes d'espera i vacances de la TS d'Acollida. Llavors al setembre, quan finalment els v atendre la TS, els diners de l'ajut ja s'havia exhaurit. Les famílies havien fet el que els hi havia dit: demanar hora per la TS per a sol·licitar l'Ajut, però el sistema no els va excloure a través de dilatar el procés. LA TS va atorgar ajuts d'urgència a aquestes famílies per a pagar rebuts de subministraments.
- El barri de la Part Baixa està canviant molt últimament. Estan arribant moltes famílies dels barris de la perifèria de la ciutat (els preus dels habitatges en la zona han baixat i s'han igualat amb els del barris i a la gent els surt més a compte viure a prop d'on són la majoria de servies de la ciutat) però també dels pobles (al camp ja no hi ha res, vénen a la ciutat amb l'esperança de tenir més oportunitats). Generalment el perfil de famílies que vénen dels pobles és d'immigrants estrangers o de persones "espanyoles" que feia poc que vivien al poble i no estaven arraigades.
- M'explica que hi ha molts joves sense fer res, que la noia es queda embarassada sense possibilitat de res...
- Hi ha una associació *Tarraco por la Vida* a la que són derivades des de SS.SS algunes dones quan ja se sap que volen tenir el fill.

**Conversa informal amb una treballadora social al centre de serveis socials. 10 de desembre de 2014.**

Em comenta que a vegades els professionals hauríem d'acompanyar més a les famílies, poder empatitzar més amb ells. A vegades se'ls hi diu allò que han de fer, sense plantejar-se si ells ho veuen d'aquesta manera. "Jo a vegades, em sento aixafada perquè he tingut un mal dia la feina, perquè tinc al fill malalt i llavors si em paro a pensar en com han d'estar aquestes persones, que no tenen feina,.. jo puc comprar-li uns caramels als nen de tant en tant, al menys...els nens en canvi, els veus al centre obert qestan refredats, et diuen que a casa passen fred..." En canvi, nosaltres fem "escoles de pares", com si els pares no sabessin ser pares... ¿quin missatge els enviem quan els diem que han de venir a un "curs d'habilitats parentals"? No, els pares són pares i per tant saben ser pares, se'ls hi ha de reconèixer les seves capacitats, potser se'ls hi pot ajudar a saber que pel moment evolutiu del nen aquest té unes necessitats o unes altres, però que ells les saben atendre... A vegades som massa controladors dels pares, els diem el què han de fer, sense preguntar-li's que en pensen, com ho veuen ells. Nosaltres els hi diem que han de fer i ells pensen que això no ho necessiten.

Respecte als centres oberts em comenta que han hagut de reduir molt el nombre de nens atesos, que ara només atenen infants amb situacions molt difícils, només infants amb expedients de risc. Abans, quan els monitors podien portar els grups i s'atenien molts més infants, al centre obert també hi accedien "nens en risc", que són aquells que vénen derivats dels equips d'inclusió, que no tenen cap problema més enllà de les dificultats econòmiques de la família. Aquests infants "m'equilibraven" el grup, però ara aquests grups són impossibles de portar, amb un professional per cada deu infants, així no es pot intervenir. A més, aquests infants són molt diferents entre ells, hi ha els que són més violents, i els que són víctimes, amb necessitats molt diverses, que en les actuals condicions de treball als centres oberts és fa molt difícil de treballar. Hem demanat que hi hagi un tècnic de reforç, per quan hi hagi alguna necessitat en algun grup que pugui donar suport però ens han dit que els pressupostos ja per al 2015 estan tancats. Així no podem treballar.

Val a dir, que amb aquest canvi els centres oberts hem exclòs a tota una població del servei, una població que no té recursos per a pagar-s'ho: els nenes que jo anomeno "en risc", que vénen de les famílies ateses per l'Equip d'Inclusió.



## **Anexo 2. Guión temático de las entrevistas individuales en los Servicios Sociales Básicos**

### **Objetivos**

La entrevista pretende comprender las acciones que conforman el trabajo cotidiano de los profesionales con las familias vulnerables que tienen menores. Presta especial atención a las definiciones que realizan los profesionales de las necesidades sociales y de las diferentes categorías sociales de familias pobres. Asimismo, se interesa por la concepción que tienen de la inclusión social y de cuáles los recursos necesarios para conseguirla. Esta construcción simbólica de la pobreza se analiza en interacción con los principios normativos y con los recursos materiales, humanos y organizacionales de los servicios sociales, y tiene en cuenta el contexto socioeconómico e ideológico más amplio. La entrevista tiene los siguientes dos objetivos específicos:

- Señalar qué necesidades identificadas por los profesionales son finalmente atendidas desde servicios sociales y porqué.
- Comprender la definición que realizan los profesionales de las necesidades a partir de aspectos materiales, simbólicos y relacionales.
- Identificar posibles categorías sociales de familias en relación con las necesidades identificadas.
- Comprender los principales instrumentos de que disponen los profesionales (RMI, Ayuda de urgencia, servicios de atención a domicilio, plan de trabajo, centro abierto, recursos para la violencia de género, etc.).
- Para cada uno de los 4 o 5 instrumentos básicos que han reconocido los profesionales, identificar sus dimensiones básicas.
- Comprender la relaciones con otras instituciones también implicadas con la pobreza infantil a nivel local (y entidades religiosas y del tercer sector)
- Propuesta de mostrar mapa relacional donde ellos señalen la intensidad y el tipo de vínculos establecidos (a partir del trabajo en el IMSST)

### **FASES DE LA ENTREVISTA**

#### **Introducción**

- Marco de la investigación – Doctorado
- Tema y objetivos de la investigación
- Recordar confidencialidad
- Explicar grabación y recordar duración de la entrevista
- Recordar que no está obligado a responder a las preguntas y que puede abandonar la entrevista en cualquier momento
- Preguntar si tiene alguna duda o pregunta

## **Antecedentes y contexto**

- Experiencias profesionales previas a la posición actual fuera del IMSST
- Trayectoria dentro del IMSST

*Posible eliminación de parcial para que la entrevistada no tenga la impresión de que la entrevista se centra en ella y en como ella trabaja*

- Organización, rol actual, rutinas, códigos, instrumentos y relaciones
- Rol y funciones en IMSST y dentro del CSS
- Actividades rutinarias que conforman su actividad laboral (entrevistas, reuniones internas y externas, proyectos, documentación, tareas administrativas, etc.)
- Instrumentos principales de trabajo (reglamentos, software, documentación, leyes, solicitudes, acuerdos de intervención, etc.).
- Actores con los que se relaciona durante su jornada laboral.
- Necesidades sociales detectadas
- Principales necesidades detectadas en relación a las familias con hijos a su cargo
- Aspectos económicos y de privación material
- Salud o dependencia
- Aspectos de ciudadanía social: dinámicas excluyentes o inclusivas respecto de las principales instituciones del estado social (escuela, sistema sanitario, sistema público de empleo y de la vivienda, tercer sector)
- Aspectos de falta de competencias y de conocimientos básicos (lectura, habilidades de prevención sanitaria, de estimulación y acompañamiento a los hijos)
- Aspectos relacionales: entramado de interacciones familiares, comunitarias y transnacionales
- Aspectos actitudinales: expectativas y comportamiento respecto de los servicios sociales, respecto de los diversos roles y capacidades a desarrollar por parte de los diferentes miembros de la familia
- Posibles pautas de asociación entre estas necesidades y posibles categorías sociales de usuarios a partir del origen, edad, género, estructura familiar o discapacidad

*Según la dinámica de la entrevista podemos utilizar el recurso de las fotos de humor sobre los T.S.*

## **Intervención social**

- Necesidades sociales atendidas de forma prioritaria
- Recursos movilizados desde servicios sociales:
- Habilidades y técnicas relacionales del T.S
- Recursos materiales y en especie
- Participación en espacios grupales o comunitarios
- Establecimiento de vínculos con otras organizaciones (públicas, tercer sector, ciudadanas, religiosas, etc.)

- Acuerdos y compromisos con el usuario
- Aspectos facilitadores y limitadores para la eficacia de los diferentes recursos:
- Recursos materiales de SS.SS
- Recursos humanos de SS.SS
- Organización de los servicios sociales (prioridades, normativa, distribución de funciones de los miembros, espacios de coordinación)
- Recursos de la sociedad (mercado laboral formal e informal, familia, comunidad, tercer sector, mezquitas e iglesias, escuelas, etc.)
- Relaciones con otros actores externos y con otras organizaciones

*Según la dinámica de la entrevista podemos utilizar el recurso de las fotos de humor sobre los T.S.*

### **Instrumentos principales para la intervención social**

A partir de lo hablado hasta el momento, acordamos con la profesional cuáles son los 3, 4 o 5 instrumentos básicos de que disponen los SS.SS para intervenir con familias pobres con hijos a su cargo (RMI, Ayuda de urgencia, servicios de atención a domicilio, plan de empleo, centro abierto, recursos para la violencia de género, expediente de riesgo, becas comedor, campaña de verano contra la malnutrición infantil, etc.).

- Nivel y contenido de la reglamentación (ley, reglamento, directiva de la institución, acuerdo de equipo, acuerdo de centro, consenso implícito o “criterio técnico”)
- Necesidades a las que se dirige / “usuarios diana”
- Criterios de acceso
- Objetivos específicos del instrumento
- Recursos materiales, simbólicos y relacionales que dinamizan los profesionales para su implementación (incluye los diferentes tipos de actores implicados que pueden ser internos de SS.SS o externos: servicios de formación y empleo, de educación, de vivienda y de salud.)
- Condiciones para el mantenimiento, ampliación o reducción de su aplicación
- Interacción del instrumento con otros instrumentos de los servicios sociales, servicios de formación y empleo, de educación, de vivienda, de salud y entidades religiosas y del tercer sector)
- Efectos reales del instrumento
- Límites del instrumento
- Potencialidades y propuestas

### **Viñeta -Análisis de caso**

Mostrar las fotos de familias a la T.S y preguntarle qué familia real que ha atendido le hace recordar. Pedirle que explique las circunstancias y la intervención realizada (ver fotos). Exploraríamos:

- Los conceptos y las tipificaciones utilizados para la construcción social de la situación

- El encadenamiento de acciones, interacciones e interpretaciones que configuran las intervenciones sociales desde los servicios sociales
- El grado de uniformidad o variabilidad de las intervenciones propuestas según las diferentes lógicas sociales que confluyen en los SS.SS

### **Cierre**

- Oportunidad de mencionar algún otro aspecto relevante del tema
- Retornar sobre las experiencias más positivas o los logros conseguidos
- Comentar que puede contactar al investigador en caso de que quiera aportar más información en referencia a los temas tratados.
- Reiterar que puede contactar al investigador en cualquier momento para cualquier información, incluidos los resultados de la investigación.

## Anexo 3. Guión temático - grupos de discusión I. La “intervención social”

*Puesta en escena y funcionamiento del grupo (9h5’):*

### **Introducción del moderador**

- Jornada realizada por PLICST y UB colaboración IS COST Action: Tema: *Intervención profesional con familias con hijos en dificultades económicas (NO las personas que viven solas, los ancianos, las parejas solas, los “jóvenes”, etc...)*
- Grupo focal, doble objetivo:
  - o Reflexionar conjuntamente sobre la práctica profesional en un tema básico de los SS.SS: las familias con hijos que tienen necesidades económicas (aparte de otras dificultades que pueden tener) a partir de las intervenciones de unos y otros se van refinando, matizando y profundizando las ideas
  - o Proyecto europeo sobre los efectos de las crisis en los servicios sociales, que financia el desayuno, la comida y el video. Y este trabajo forma parte de la tesis doctoral de Sergi Sánchez. El objetivo del proyecto es documentar para luego transmitir la realidad de los servicios sociales desde la primera línea, recoger toda esa experiencia y conocimiento, para contrarrestar el peso que a veces tiene la opinión de los que hacen las leyes, diseñan los programas o deciden dónde van los recursos. En este sentido vuestras visiones y aportaciones son claves para mostrar que las políticas sociales “se hacen” realmente desde la base.
- Gracias a la interacción grupal : Complementa, refina y profundiza las entrevistas
- La participación es voluntaria y confidencial. Significa que este espacio sigue un comportamiento ético para garantizar la protección de los participantes y que el hecho de participar en este espacio, significa que nosotros como profesionales las respetamos:
- Si alguien no se siente cómodo en algún momento puede abandonar el grupo
- Es confidencial:
  - o Nada de lo que se publique o se comente sobre lo que se ha expresado en el espacio puede ser relacionado con una persona en particular
  - o Los hechos concretos que se cuenten en este espacio, sobre todo los que identifiquen a una persona de la organización o de fuera de ésta, no deben decirse fuera de este espacio.
- Formato y funcionamiento del espacio:
  - o Toma la forma de espacio de discusión donde los participantes no deben esperar a que den el turno para hacer una aportación. Pero tampoco hablar a la vez (entre otras cosas porque utilizamos registradora: con el objetivo de que no nos perdamos nada interesante de lo que decís).
  - o No hay respuestas correctas e incorrectas, todas las visiones y las experiencias nos interesan, nuestro objetivo es escuchar el máximo de pensamientos posibles

- Pueden haber diferentes experiencias en el grupo, y todos se tienen que sentir libres de expresarlas, y si alguien no está de acuerdo con algún punto de vista que lo manifieste, porque así se enriquece el debate y todos aprendemos más.
- Preguntar si hay alguna duda o pregunta

### **Introducciones de las participantes**

(Momento en qué se enciende la grabadora)

- Se pide a cada miembro del grupo que se presente. Muy brevemente, deben decir: nombre, equipo y centro de SS.SS, desde cuando está y puestos que ha ocupado en el IMSST (empezamos a “romper el hielo”)
- La moderadora puede aprovechar para hacer un gráfico para ella que le sirva para los nombres y las posiciones.
- Después de las presentaciones, la moderadora puede comentar que la diversidad de territorios y de posiciones ocupadas hace un grupo interesante, ya que puede producir experiencias y puntos de vista diferentes. (□ refuerza la identidad grupal y que todos, desde su lugar, pueden aportar)

### **Apertura (9h15’)**

*Planteamos para comenzar un tema conceptual a partir del cual los participantes dan sus pensamientos más espontáneos (Finch et altri, 2014).*

Desde el punto de vista profesional, qué significa:

- Pobreza infantil
- Pobreza cronificada
- Nueva pobreza
- El Pirmi
- Las “ayudas de urgencia”
- Plan educativo
- Criterio técnico
- Tramitación
- Intervención social

Intentamos entre todos construir una definición de cada término (entre uno y tres minutos con cada término). Es importante que todos hayan dicho algo al final de este ejercicio, puesto que más adelante será más difícil romper el silencio.

El moderador tiene que ser especialmente activo en esta fase para reconducir: Puede haber una minoría que “se enrolle”. Si hay silencio se puede mantener un tiempo, al final alguien tomará la responsabilidad de hablar y así el grupo también madura.

Después de esta fase de 20 minutos aprox. Al grupo le puede parecer que todo lo importante ya se ha dicho. El moderador puede entonces decir que se han tocado aspectos esenciales y que durante el resto de la sesión se desarrollarán más plenamente. A lo largo del resto de la sesión, el moderador puede

también utilizar aspectos que han surgido en esta primera fase para contrastar o matizar opiniones y generar debate.

### **Discusión**

En este momento el grupo se puede descontrolar un poco o haber generado una discusión muy enérgica. El moderador debe encontrar un equilibrio, por un lado, entre permitir que el grupo “fluya” y, por el otro, que todos los temas sean cubiertos.

### **La “intervención social” (9h35’)**

Hipótesis: La falta de prestaciones adecuadas, por un lado, y las enormes habilidades y experiencias que atesoran las profesionales, por el otro, llevan a que las intervenciones traten de movilizar habilidades y recursos propios del usuario, con el objetivo que sea “autónomo”, es decir, para que acceda a otros recursos y no se vuelva “dependiente” de las ayudas

- ¿Están de acuerdo con la siguiente cita?:

*Yo realmente a nivel del IMSST no tengo tanta queja de falta de recursos. Tenemos ayudas para dar alimentos, tenemos ayudas de urgencia para pagar luz, agua gas, alquiler. Lo podemos hacer, lo que no podemos es hacerla todos los meses, pero yo tampoco soy partidaria de hacerlo cada mes. No somos un servicio asistencialista. En un momento dado sí. Pero que la gente viva de ayudas no es una solución. Tenemos que ayudar a la gente a ser autónoma y empoderarla. Como padres, como trabajadores, porque no tienen que depender de nosotros, hay mucha gente que depende de nosotros, desde hace años. Están acostumbrados a vivir de ayudas y creo que no es la solución.*

- **¿Cuál es la función de las prestaciones económicas de SS.SS?**
- ¿Cómo modifica la intervención el hecho de que haya menores que no tengan las necesidades materiales cubiertas (ejemplo: “Echo agua a la leche”)?
- **¿Qué aporta la profesional a la acción con la usuaria?**
- ¿Cuándo las profesionales NO hacen “trabajo o educación social” con las usuarias? ¿Qué barreras se encuentran para desplegar la intervención social?
  - ✓ Por parte de la Generalitat
  - ✓ Por el IMSST
  - ✓ De la disponibilidad de recursos materiales y humanos
  - ✓ Por el contexto exterior (posibilidades de empleo, vivienda, atención a los niños)
  - ✓ Por las actitudes de los usuarios

Leer la cita:

*Bueno IMSST, ¿estáis dispuesto a asumir esto?” económicamente, porque los padres no pueden porque no trabajan, pero yo como técnica pienso que con mi plan de trabajo estaría bien este niño vincularlo al IMSST, proyectos de la misma casa , Centro Abierto o alguna cosa para que alguno vaya echando un ojo a este niño, y dé un feed-back. Pero muy probablemente como este niño, por suerte, no tiene un expediente de riesgo abierto y sus padres no trabajan, pues probablemente me dirán no, como ellos no trabajan y están en casa que se ocupen de ellos y claro si las familias tampoco pueden colaborar, hay muchas familias que no pueden hacer ni una pequeña aportación, no trabajan. Y eso sí me quema.*

- ¿Se da un acceso diferencial de las familias a los recursos (p. ej: centro abierto) según si son niños de riesgo o no? ¿Existen otras alternativas?
- Acuerdo y desacuerdo respecto a la cita:

*Gente que le han pillado desmontando un inodoro en un bar porque necesitaban una goma porque perdía agua el suyo. [...] eso es una organización delante de unas necesidades. Es un recurso, pero es jodido porque es un recurso propio y autónomo. En el fondo, está bien, se espabila! En el fondo está solucionando una necesidad con sus propios recursos. Éticamente reprobable, sí, pero yo no soy ni el cura párroco, ni el mosso d'esquadra, ni el dueño del bar. [...] Yo no voy a valorar moralmente, pero sin embargo estos niños van a tener papel higiénico en casa porque papá y mamá se han espabilado lo suficiente.*

- **En línea con la anterior afirmación, ¿Cómo desde los servicios sociales se encuentra un equilibrio entre lo ideal y lo real?**

Valorar la afirmación:

*“Según las profesionales, las usuarias “no valoran” una prestación económica cuando es fruto de un derecho y no de una relación de trabajo. Por lo tanto, las usuarias que no deben realizar “ningún esfuerzo” por recibir las ayudas realizan una demanda de prestaciones más continuada que fomenta el “asistencialismo”.*

### **Profesionalidad de los servicios sociales (9h50')**

Hipótesis: la acción de los servicios sociales se enriquece por un carácter profesional de sus trabajadoras de primera línea que tiene diferentes orígenes.

- ¿Qué aporta el hecho de que sean E.S o T.S y no sean, por ejemplo, administrativas o recepcionistas las principales trabajadoras de los servicios sociales?

(Si la discusión no acaba de arrancar, se puede leer:

*Sí que hay una valoración técnica detrás de casi cada ayuda que haces, aunque, realmente, para tramitar una ayuda no necesitas un T.S pero evidentemente no es lo mismo el trato que recibes cuando vas a la seguridad social que cuando vas a servicios sociales [...] Es que un administrativo no se plantea que esa persona la pueda volver a ver, o que la persona tenga una demanda detrás de la demanda supuestamente explícita, si es que te la hace, porque hay gente que viene y se queda plantada... el administrativo no está para eso.)*

- **Cómo son y cómo afectan a su forma de trabajar actual...**
  - ✓ **la formación universitaria recibida**
  - ✓ **las relaciones con las compañeras del propio centro**
  - ✓ **las relaciones con las compañeras de equipo**
  - ✓ **las reuniones y las orientaciones de las referentes**
  - ✓ **el tipo y la cantidad de prestaciones que ofrece del IMSST**
  - ✓ **el espacio, el sistema informático, el proceso de tramitación, etc.**
  - ✓ **las relaciones con otros servicios**
  - ✓ **Los reglamentos del IMSST o las leyes**



✓ **Los cambios en las necesidades de la población**

- **¿Existen otros factores que influyen la “intervención social”? (se deja unos segundos que reflexionen.)**

**Intervención con la “nueva pobreza” (10h05’)**

Hipótesis: Los recursos de que disponen los servicios sociales y las posibilidades del contexto (empleo, vivienda) suponen hacen un acompañamiento a las familias que han perdido sus ingresos para que se adapten a su nueva situación de pobreza a través: de nuevos aprendizajes para conseguir o maximizar recursos, rebaja de expectativas sociales y aceptación identitaria de la nueva situación.

- ¿Están de acuerdo con la cita:

*A la mayoría de los españoles y catalanes les cuesta mucho más aceptar la situación?*

- ¿Define la siguiente cita a la nueva pobreza?

*Y gente muy hundida, muchas veces vienen aquí, [...]. Sobre todo la nueva pobreza, aquí viene mucha gente que antes era trabajadora, que siempre ha trabajado, el hombre, la mujer, todos han trabajado. Ahora llevan ya 4 años sin trabajo, que han agotado las prestaciones. [...] Es diferente de un usuario que siempre ha estado vinculado a servicios sociales. El que siempre ha estado vinculado a servicios sociales, vive bien, bueno, vive bien, es su modus vivendi, otra forma de hacer, igualmente necesita las ayudas, pero se mueve de otra manera dentro de la necesidad. [...] La vivencia subjetiva es muy diferente.*

- Valorar si existen fases de transición de las familias de “nueva pobreza”:
- **¿Cómo van evolucionando las actitudes los comportamientos y las circunstancias de estas familias?**
- **¿Qué cambios van notando con el tiempo?**
- **¿Cómo se acompaña desde servicios sociales en todo este proceso?**
- **Aportación de conocimientos**
- **Apoyo emocional y cambio de actitud**
- **¿Qué pasa con la dignidad de estas familias?** (lo dejamos así de abierto, nos interesa ver cómo interpretan “dignidad”)
- Que confirmen si puede suceder de esta manera una primera entrevista con una familia de nueva pobreza:

*Aceptan la situación como internamente, aunque muchos lloran aquí por primera vez, porque no la han verbalizado, la sienten, la saben pero no lo han dicho, y cuando lo dicen es como una catarsis. Esto es mucho de acogida. Muchas veces les digo “todo lo que me has explicado es una etapa y ahora, que te has atrevido a venir aquí y a explicarlo, comienza una nueva” (T.S)*

- **¿Cómo afecta este cambio en los niños?**

- ¿La siguiente cita representa una estrategia realista de intervención?:

*Sobre todo son los hijos, la gente con hijos se preocupa mucho, no tener para darles de comer. Rebajar la leche con agua, ostras. Si no tienes hijos te vas a otro lugar pero con ellos cuesta. “Bueno a los niños no se les debe comprar de todo. No pasa nada si no tiene chocolate. Tranquila. Aunque tuvieras dinero tampoco le comprarías todo. Pues ya está. No te tienes que sentir mal. Ahora no hay dinero y no se puede comprar, no pasa nada. Ellos tienen tu amor, tu cuidado”.*

- ¿Existen alternativas desde servicios sociales?

### **Intervención con la “pobreza cronificada” (10h20’)**

Hipótesis: La falta de servicios globales e intensivos para las familias multiproblemáticas hace que los servicios sociales sólo puedan contener las situaciones de pobreza extrema y se controlen los comportamientos relativos a la educación de los niños, las pautas de consumo y el intento de buscar trabajo.

- Leer la cita:

*La sensación general es que la gente no cumple los planes de trabajo. O que hay gente que lo hace porque lo tiene que hacer. Miran oferta pero lo hacen al revés, no las miran. Desde el Servicio Municipal de Ocupación y de la Cruz Roja nos llega te dicen “oye señora, tiene la hoja al revés, por lo menos póngala bien”... “firmame aquí que me han dicho que me lo tienes que firmar – pero sube al menos, estate un ratito, ¿no? Media hora en el ordenador por lo menos”. En Cruz Roja nos dijeron que habían estipulado un tiempo mínimo de media hora antes de que firmaran que la persona había estado mirando ofertas. Es que esto no se tenía ni que decir. Se ve que había gente que subía y pedía que le firmase ya para irse. “No, quédate, disimula un ratito”.*

- ¿Qué tipo de familias cumplen este perfil?
- ¿Por qué piensan que se comportan así?
- ¿Pasa la pobreza de padres a hijos?
- ¿Qué se puede hacer desde SS.SS?
- En la educación y la crianza de los niños
- En los hábitos y la motivación
- En las competencias básicas, la gestión del presupuesto y la priorización de necesidades

### **Cierre**

- Oportunidad de mencionar algún otro aspecto relevante del tema
- Retornar sobre las experiencias más positivas o los logros conseguidos
- Comentar que pueden contactar al investigador en caso de que quieran aportar más información en referencia a los temas tratados.

## **Anexo 4. Guión temático - grupos de discusión II. Marco de oportunidades externo**

*Gente que le han pillado desmontando un inodoro en un bar porque necesitaban una goma porque perdía agua el suyo. [...] eso es una organización delante de unas necesidades. Es un recurso, pero es jodido porque es un recurso propio y autónomo. En el fondo, está bien, ¡se espabila! En el fondo está solucionando una necesidad con sus propios recursos. Éticamente reprobable, sí, pero yo no soy ni el cura párroco, ni el mosso d'esquadra, ni el dueño del bar. [...] Yo no voy a valorar moralmente, pero sin embargo estos niños van a tener papel higiénico en casa porque papá y mamá se han espabilado lo suficiente (Cita de trabajadora social durante una entrevista individual)*

Puesta en escena y funcionamiento del grupo (11h)

### **Introducción personal del moderador**

Recordar muy brevemente:

- las preguntas se refieren a la *Intervención profesional con familias con hijos en dificultades económicas*.
- Que es confidencial: Los hechos concretos que se cuenten en este espacio, sobre todo los que identifiquen a una persona de la organización o de fuera de ésta, no deben decirse fuera de este espacio.
- Toma la forma de espacio de discusión donde los participantes no deben esperar a que den el turno para hacer una aportación. Pero tampoco hablar a la vez (entre otras cosas porque utilizamos registradora: con el objetivo de que no nos perdamos nada interesante de lo que decís).
- No hay respuestas correctas e incorrectas, todas las visiones y las experiencias nos interesan, nuestra objetivo es escuchar el máximo de pensamientos posibles
- Pueden haber diferentes experiencias en el grupo, y todos se tienen que sentirse libres de expresarlas, y si alguien no está de acuerdo con algún punto de vista que lo manifieste, porque así se enriquece el debate y todos aprendemos más.
- Preguntar si tiene alguna duda o pregunta

### **Introducciones individuales**

(Momento en qué se enciende la grabadora)

- Se pide a cada miembro del grupo que se presente. Muy brevemente, deben decir: nombre, equipo y centro de SS.SS, desde cuando está y sitios que ha ocupado en el IMSST (empezamos a “rompe el hielo”)
- La moderadora puede aprovechar para hacer un gráfico que le sirva para los nombres.

### **Apertura (11h5')**

Planteamos para comenzar un tema conceptual a partir del cual los participantes dan sus pensamientos más espontáneos (Finch et altri, 2014).

- Desde el punto de vista de la intervención profesional, qué significa:
  - ✓ La familia
  - ✓ La familia extensa
  - ✓ La comunidad
  - ✓ El mercado informal
  - ✓ El trabajo en red
  - ✓ La caridad
  - ✓ Las *llars d'infants* (guarderías públicas)
  - ✓ Las escuelas
  - ✓ El instituto

Intentamos entre todos construir una definición de cada término (entre uno y tres minutos con cada término). Es importante que todos hayan dicho algo al final de la fase, puesto que más adelante será más difícil romper el silencio.

El moderador tiene que ser especialmente activo en esta fase para reconducir: Puede haber una minoría que “se enrolle”. Si hay silencio se puede mantener un tiempo, al final alguien tomará la responsabilidad de hablar y así el grupo también madura.

Después de esta fase de 20 minutos aprox. Al grupo le puede parecer que todo lo importante ya se ha dicho. El moderador puede entonces decir que se han tocado aspectos esenciales y que durante el resto de la sesión se desarrollarán más plenamente. A lo largo del resto de la sesión, el moderador puede también utilizar aspectos que han surgido en esta primera fase para contrastar o matizar opiniones y generar debate.

#### Discusión

En este momento el grupo se puede descontrolar un poco, haber generado una discusión muy enérgica. El moderador debe encontrar un equilibrio entre permitir que el grupo “fluya” y que todos los temas sean cubiertos.

#### **La familia y la familia extensa (11h25')**

Hipótesis: la familia extensa o la comunidad, que son un “recurso” clave de los servicios sociales, cada vez tienen más dificultades para dar respuesta a las necesidades de los hogares.

**Los datos dicen que un tercio de las ayudas de urgencia van a parar a familias monoparentales. En las familias usuarias, ¿está tan clara la frontera entre familia monoparental y familia “biparental”? ¿Por qué? ¿Existe un problema en la ciudad con las “familias monoparentales”?**

- Respecto a las familias numerosas con pocos recursos, ¿se encuentran con la situación de tener que trabajar con la madre el tema de la “planificación familiar”? ¿Por qué?
- ¿Forma parte de la intervención que una usuaria reemprenda relaciones con la familia extensa? ¿En qué circunstancias? ¿Con qué objetivos? ¿Cómo se trabaja?

Leer afirmación:

*No tenía que haberse ido de casa de sus padres. Con 17 años y embarazada lo que tenía que hacer es acogerse a la ayuda de los padres, que es mantenerla a ella y al niño en casa, pero espabilarse ella. Y que estudie, que busque curro. Eso es lo correcto. Pero decir “no quiero que me manden, me voy...”*

- ¿Qué les parece este planteamiento?
- En caso de madres jóvenes o casi adolescentes ¿qué recursos o qué intervenciones se pueden dar?
- **¿Existen diferencias sobre el rol que toma la familia extensa en la “nueva pobreza” respecto a los “usuarios de toda la vida”? Cómo afecta esta diferencia a la intervención? ¿Por qué?**
- ¿Existen servicios u otros espacios para usuarias que no disponen de familia extensa o de red comunitaria? ¿Se pueden generar desde servicios sociales? ¿Cómo?
- Leer afirmación:

*La gente tiene red y son gente superviviente, saben cómo buscarse la vida. Lo que pasa que te tienen que vender la moto. Evito hacer siempre ayudas, prefiero enseñar a la gente como buscar trabajo, o como buscarse la vida.*

- ¿Es así?
- **¿Es positivo que la usuaria pida a la familia antes de que se le tramiten las prestaciones desde SS.SS? ¿Por qué? ¿En qué circunstancias puede ser contraproducente?**
- Repetir el razonamiento en el caso del apoyo que pueden ofrecer las amistades, los compatriotas o la comunidad.
- Papel de las asociaciones en la lucha contra la pobreza. El caso de las AA.VV en Ponent i Sant Salvador

### **Trabajo precario y economía sumergida (11h50’)**

Hipótesis: Desde la *perspectiva profesional*, “buscarse la vida” en trabajos precarios o en la economía sumergida no es tanto el objetivo deseado de la “intervención social”, sino un *medio realista de intervención* para que la usuaria “se active”, es decir, recupere la *agencia social*.

- ¿A qué empleos están accediendo los usuarios? ¿Qué tipo de usuarios?
- ¿Qué barreras encuentran? Existen recursos para compaginar la vida familiar y laboral? ¿Y en el caso de las familias monoparentales?
- ¿Existen barreras de origen cultural, de edad o de género tanto para familias monoparentales como biparentales?
- Están de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

*La mayoría de familias tiene dificultades económicas, pero también es verdad que muchas realizan economía sumergida. Actividades de subsistencia. Quién más y quién menos.*

*Como estire de aquí sale de todo. Aquí hay un tráfico de drogas de chatarra, de todo. Un mamoneo, que a veces lo sabes pero haces ver que no. Han de vivir de algo.*

- **¿Qué peso tiene la economía sumergida en los ingresos que realmente tienen los usuarios? En qué tipo de usuarios y qué tipo de economía sumergida?**

- **Con las familias de nueva pobreza, ¿se les debe enseñar “qué otras” oportunidades existen de las que no estaban acostumbrados? Qué oportunidades? ¿Cómo se les hace ver? ¿Les cuesta aceptarlas?**
- **¿Podemos hablar de que estas distintas oportunidades laborales favorecen la inclusión social real de los usuarios?**
- Aspectos positivos y negativos que tienen para los niños
- ¿Existe a la economía sumergida para acceder a la vivienda?
- **La economía informal (tanto de trabajo como de vivienda), ¿en algún momento se convierte en una especie de recurso para servicios sociales? ¿Informan en algún momento a la familia de estas posibilidades?**
- **Las familias de nueva pobreza aceptan fácilmente ir a Caritas, Cruz Roja, al comedor, etc. ¿Qué resistencias ponen? ¿Cómo se trabaja desde servicios sociales?**
- Leer afirmación:

*Se han acostumbrado, cuando esa misma situación hace 4 años era “no cobro ya los 800 euros, no puedo pagar hipoteca, me van a echar del piso” eso era una gran ansiedad. Y ahora tú ves la situación y dices: “son 5 de familia, con 400 euros, dentro de 2 años o van a echar...” tú dices vamos a trabajar! No nos podemos quedar, ahora que ha pasado la crisis, ese momento de ansiedad, ahora podemos trabajar otras cosas. Pues ahora la familia no está receptiva porque como ya está más tranquila [...] Ya no te vendrá, ellos dicen con toda la gente que hay. Se conforman más. Antes era más el agobio estoy cobrando 800 euros y dentro de 9 meses se me acaba.*

- **¿Estáis de acuerdo con que existe un volumen cada vez más importante de este tipo de población? ¿Cómo se ha generado?**
- **¿Han quedado atrapadas en un mundo de precariedad?**
- **¿Qué ha podido hacer servicios sociales respecto esta situación?**
- **¿En qué circunstancias han podido estas familias salir de la precariedad?**

### **Los recursos externos (12h10')**

Hipótesis: La falta de servicios adecuados para las familias usuarias y la falta de coordinación entre los servicios sociales y el resto de servicios dificulta las intervenciones sociales integrales que favorezcan la inclusión social.

Esta parte el moderador la presenta que se va a trabajar por ámbitos: educativo, trabajo, vivienda y salud... la forma de tratar las siguientes cuestiones debe tender a provocar propuestas.

#### **Educación**

- **¿En qué casos se orienta o se ayuda a las familias para que acudan a la escuela infantil? ¿Qué barreras habéis encontrado? ¿Qué beneficios tienen para estas familias?**
- **¿Está favoreciendo la escuela (de 3 a 12 años) la inclusión de los niños de estas familias con menos recursos? ¿En qué medida? ¿Cómo?**
- **¿Servicios sociales se entiende con las escuelas? Explicar en qué casos sí y en cuáles no.**

- **¿Los institutos son diferentes respecto al rol que toman con los niños con las familias más pobres? ¿Existe colaboración con servicios sociales?**

#### Formación y trabajo

- **La mayoría de usuarios de servicios sociales tiene niveles formativos bajísimos. ¿Existe formación disponible para ellos? ¿Qué circunstancias los limitan? ¿Hasta qué punto tener niños supone una dificultad añadida?**
- **Qué relación tienen los SS.SS con:**
  - ✓ **Escuelas de adultos**
  - ✓ **SMO**
  - ✓ **OTG**
  - ✓ **Otros servicios de inserción laboral**
  - ✓ **Son recursos adecuados para los usuarios de SS.SS**
  - ✓ **¿Cuáles son las dificultades para una mayor colaboración?**

#### Vivienda:

- Enumerar qué servicios existen para esta dificultad, si son adecuados para los usuarios de SS.SS y qué relación mantienen con SS.SS.
- la relación que SS.SS tiene como ellos
- Relación de SS.SS con los bancos
- ¿Existe alguna relación desde SS.SS con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca?

#### Salud

- Relación de SS.SS con:
- CAP
- CSM (Centro de salud mental) y CSMIJ (centro de salud mental y juvenil)

## **Anexo 5. Guión de las entrevistas en las escuelas infantiles municipales**

*L'objectiu és conèixer quines són les expectatives i les motivacions de les famílies més vulnerables que accedeixen a les llars d'infants. A més, volem explorar quines són les seves necessitats socials, econòmiques, culturals, legals, lingüístiques, etc que poden dificultar que es beneficiïn plenament de la llar.*

### **Dades contextuais del barri i de l'escola**

- Temps que fa que existeix l'escola
- Característiques actuals de l'escola (nombre de classes, activitats que es realitzen, professionals, )
- Evolució de l'escola des de la seva fundació (capacitat, ubicació, professionals, tipus de públic, serveis i activitats que ofereix, preus, )
- Canvis més específics causats durant els anys de crisi econòmica:
  - Canvi de preus, reducció de serveis, etc
  - Canvi en el perfil de les famílies
  - Canvi en el trajectòries de les famílies durant el temps d'utilització de la llar
- L'AMPA: quin perfil tenen els pares que la formen, com s'organitza i què fa
- Situació social i econòmica del barri
- Serveis públics i entitats socials claus per a les famílies del barri
- Activitats específiques per a famílies amb infants molt joves que s'hagin realitzat al barri (passades i actuals)
- Quina relació té amb altres serveis o entitats del barri, o de les administracions?
- Tenint en compte les regulacions de la Generalitat, de l'Ajuntament, etc... quina part del vostre funcionament el centre té llibertat per adaptar-ho a les necessitats del territori

### **Imaginari**

- Si parléssim de tenir una llar d'infància de qualitat a què ens referiríem? I d'una llar inclusiva?

### **Famílies vulnerables a l'escola**

- Les famílies són del barri o es desplacen?
- La llar d'infants té famílies que podríem considerar vulnerables socialment? ¿En quins aspectes: econòmic, laboral, relacional, salut, habitatge, monoparentalitat, formatiu, lingüístic, legal, d'atenció als fills?
- Es manifesten les situacions de necessitat d'algunes famílies en no portar roba adequada de recanvi, o llençols, en portar l'àlbum de les fotos, en tenir accés al l'e-mail o al mòbil?



- Quina proporció?
- Quines famílies es mostren més discretes respecte a la seva situació de dificultats econòmiques i quines són més obertes?
- Tenen famílies que siguin ateses per serveis socials o que siguin beneficiàries de la RMI?
- Ha notat canvis en els últims anys en el tipus de població que accedeix a les escoles bressol?
- Ha hagut de fer canvis les llars d'infants per adaptar-se al nou tipus de famílies?
- Quines efectes positius té les llars d'infants en general? I en el cas particular de les famílies amb més dificultats?
- Utilitzen jornada completa o a temps parcial? I els serveis de menjador? Les famílies realitzen demandes específiques en torn del servei de menjador?
- Com penseu que les famílies utilitzen “el temps lliure” que els proporciona la llar?
- Quins és el rol d'altres figures no parentats en relació a l'escola (avis, familiars, amistats, compatriotes, etc)
- Quines relacions detecteu entre les famílies? Quines afinitats les fan trobar-se (origen, edat, situació de monoparentalitat, )
- Trobeu diferències entre mares (dones) i pares (homes) en la seva relació amb l'escola i amb els infants?

### **Motivacions i expectatives de les famílies vulnerables quan comencen el servei**

Com s'assabenten de les llars d'infants les famílies?

Penseu que tota la població coneix el servei?

Quines motivacions tenen les famílies quan comencen?

Creus que les expectatives són realistes?

Al llarg del curs, quines són les preguntes i peticions més comuns entre les famílies més vulnerables? Reclamen més atenció del professorat que les altres famílies?

A quines de les seves demandes podeu donar resposta i a quines no?

Com veuen les famílies que la llar les beneficia?

### **Procés d'entrada i adaptació a l'escola**

Quantes preinscripcions ha tingut la llar d'infants aquest any? Eren famílies amb feina? Monoparentals? En quines proporcions?

A l'hora de fer la matrícula, es produeixen molts canvis respecte a les famílies que havien estat admeses inicialment?

Quin perfil presenten són les famílies que tendeixen a finalment no matricular-se? Per quines causes ho fan?

Quins són els dubtes o les demandes que realitzen les famílies més vulnerables durant les primeres trobades amb la llar? En quin moment ho fan?

Quines accions es realitzen per acollir a les famílies? Per a conèixer-les? Per a explicar el servei?

Quins són els compromisos o requeriments necessaris per a que les famílies puguin seguir el curs (ex: portar material, puntualitat, roba de recanvi, carnet de vacunes, etc)? En quin moment se'ls hi explica? Les famílies ho entenen?

Trobeu dificultats de comunicació amb determinat tipus de famílies? Per raons lingüístiques, etc? I les famílies entre elles?

Pot passar que al llarg del primer any de la llar alguna família es doni de baixa? Quines són les circumstàncies que ho poden provocar? Quines raons donen les famílies?

Què passa si una família no fa front als pagaments?

Rebeu demandes de les famílies que les llars no puguin satisfer?

Quins són els esdeveniments més comuns que interrompen temporalment l'assistència dels infants a la llar? I quins són els esdeveniments o les situacions que dificulten l'assistència o que fins i tot poden en perill la continuïtat de l'infant al centre?

### **Com a conclusió**

Si parléssim de tenir una llar d'infància de qualitat a què ens referiríem? I d'una llar inclusiva?

## Anexo 6. Resúmenes de las entrevistas a profesionales

### Leticia

*Día y duración de la entrevista: 7 de agosto de 2015 - 2h 6'*

La entrevista gira en buena parte entorno al proceso de acomodación institucional que la trabajadora social facilita a los usuarios que acceden por primera vez a los servicios sociales (recordemos que la Part Baixa se trata de un barrio con fuertes contrastes socioeconómicos y donde se identifica con mayor claridad la aparición de la pobreza en un estrato de la población que anteriormente estaba protegido). La profesional detalla las habilidades relacionales y de gestión de los procesos administrativos desplegadas por las profesionales para acompañar y promover la construcción social del asistido. También destaca los diversos ejemplos sobre el funcionamiento irregular, arbitrario y desconcertante en la gestión de la Renta Mínima de Inserción que se ha realizado desde la administración regional durante los años previos.

### Joana

*Día y duración de la entrevista: 29 de julio de 2015 - 1h 33'*

Esta trabajadora social nos explica con claridad las dificultades para facilitar itinerarios de inserción profesional a los usuarios expulsados del mercado laboral. A la falta de trabajos adecuados y de formación de los usuarios (o simplemente, a la falta de empleos en general), se le suma un funcionamiento deficiente del sistema de prestaciones, que, además, es insuficiente para atender las necesidades básicas. Además, no percibe que exista formación adecuada para estas personas. Manifiesta la descoordinación con los servicios locales y regionales de empleo. Por otra parte, también destaca la falta de recursos socioeducativos asequibles para los hijos y las hijas de las familias pobres que no están definidas administrativamente como “en riesgo”. Finalmente, alude a cómo la discrecionalidad de que disponen los profesionales del Instituto Municipal de Servicios Sociales para aplicar las prestaciones económicas, en la práctica, se convierte en desigualdad de acceso según el profesional del barrio que te toque. Esta falta de criterios básicos comunes también podría afectar negativamente la cohesión entre las propias trabajadoras sociales.

### Raquel

*Día y duración de la entrevista: 6 de agosto de 2015 - 1h 31'*

De la entrevista con Raquel destaca su explicación detallada de la interrelación entre pobreza económica, relaciones intrafamiliares e impacto psicosocial en los niños y niñas. Expone los recursos destinados a atender los aspectos relacionales y psicosociales de la familia que se despliegan en paralelo a los apoyos materiales, económicos y habitacionales. También muestra las complejas interacciones que existen entre violencia de género, monoparentalidad y pobreza, así como la manera en que los servicios sociales tratan de modular estas influencias (con resultados insatisfactorios por la falta de recursos). Destaca el caso de aquellas mujeres que se separan por malos tratos, pero que no denuncian y se quedan en “tierra de nadie”: no pueden recibir la Renta Activa de Inserción y deben solicitar la Renta Mínima de Inserción, que, dadas las restricciones actuales, es probable que tarde muchos meses en recibirla. Explica cómo servicios sociales desarrollan tareas de mediación familiar para que las relaciones (malas) entre adultos afecten lo mínimo posible al bienestar de los pequeños.

### Emilia

*Día y duración de la entrevista: 7 de agosto de 2015 - 1h 54''*

Comenta que recibe casos de familias hasta hace poco “normalizadas”, pero que ahora tiene dificultades de atención a la infancia por falta de recursos económicos. Explica que son familias que acaban perdiendo la expectativa de inserción laboral y, entonces, pueden adoptar comportamientos adaptativos a esta situación de inactividad que les desactiva de sus funciones cotidianas, pudiendo terminar, por ejemplo, en situaciones de alcoholismo (los hombres beben fuera, en los bares; las mujeres lo hacen más privadamente, en casa). La falta de recursos también afecta a las relaciones de pareja. Eva contrapone este perfil de nuevo usuario a la familia que traspasa los problemas y los esquemas de comportamiento, de generación en generación, que son fuertemente dependientes de servicios sociales y con las que hay escaso margen de mejora. También expone los usos estratégicos que realiza la profesional del “expediente de riesgo”: en ocasiones no lo abre aunque se podría justificar para dar confianza a la familia y poder trabajar cambios; en otras lo hacen para activarlas. No obstante, afirma que, en última instancia, la posibilidad de trabajar con la familia se reduce a la voluntad de ésta, puesto que los mecanismos coercitivos más evidentes (retirada de la custodia de los niños) solo son factibles para los casos más extremos. De esta forma, si la familia no desatiende o daña de forma muy ostensible a los menores, pueden dejar de colaborar con servicios sociales sin mayores repercusiones.

### Rocío

*Día y duración de la entrevista: 7 de agosto de 2015 - 1h 14'*

Habla sobre la relación de servicios sociales y, más concretamente, del equipo socioeducativo con las escuelas. Tiene una relación estrecha con las maestras para identificar necesidades socioeducativas, cognitivas-emocionales y de pobreza de los alumnos, tanto para las escuelas de infantil y primaria, como los institutos de secundaria. El Equipo de Atención Psicopedagógica (EAP) del Departament d'Ensenyament es esencial en esta colaboración. Por otra parte, destaca las dificultades de trabajar con los menores las rupturas familiares, sobre todo porque los procesos de separación se alargan en el tiempo. La profesional distingue tres tipos de situaciones de intervención con las familias: cuando “solo” se trata de pobreza, que entonces deriva al equipo de inclusión; cuando hay algún elemento de preocupación que se hace un “seguimiento indirecto”, es decir el expediente se mantiene abierto pero las observaciones se hacen muy espaciadas en el tiempo y, por último, los casos con indicadores más preocupantes para el desarrollo de los niños. A menudo se identifican necesidades de atención y socioeducativa, pero las necesidades económicas toman prioridad en la intervención (“no tiene para comer, les cortan la luz, etc”). Si estas necesidades básicas no están cubiertas es imposible trabajar con las madres y los padres pautas de comunicación, formas de atención, responsabilidades de seguimiento o apoyo educativo. Esto supone, también, numerosos trámites administrativos que restan tiempo para la “intervención educativa”. Explica que el instrumento “plan de trabajo” es pluridimensional para cubrir la totalidad de la persona: económico, laboral, organización del hogar, convivencia, salud, tiempo libre, etc.

### Alba

*Día y duración de la entrevista: 6 de agosto de 2015 - 1h 29'*

Alba expone con claridad cómo la pobreza erosiona las “habilidades parentales”, impactando negativamente en el desarrollo socioeducativo y emocional de los niños y niñas. Explica cómo, a menudo, fallan los recursos materiales y económicos para apoyar a las familias en sus funciones parentales (y no solo por ser insuficientes, sino por discrecionalidades en los niveles superiores de implementación de prestaciones como la renta mínima de inserción). Igualmente, lamenta la falta de ayudas para que los niños puedan aprovechar la escuela (libros, materiales). La profesional combina este relato con la importancia que tiene en realidad enseñar a los usuarios a “buscarse la vida” a través de ayudas familiares, de compatriotas o del mercado informal, aludiendo al potencial carácter desmotivador que percibe que puede tener la asistencia pública. Alude, implícitamente, a la necesidad de reciprocidad entre recibir ayudas sociales y la actitud de la población usuaria para ser autónoma de los servicios sociales. Lamenta como muchos usuarios reclaman sus “derechos” sin reconocer sus responsabilidades. Afirma que con la lógica de los derechos se cronifican las situaciones de pobreza. Por otro lado, reconoce que el hecho de que las familias no dispongan del material escolar necesario y de otros recursos básicos impide a las trabajadoras sociales trabajar con ellas el seguimiento y el apoyo socioeducativo que deben ofrecer a sus hijos e hijas. También es problemática la falta de servicios educativos de apoyo suplementario.

### Luz

*Día y duración de la entrevista: 5 de agosto de 2015 - 2h 9'*

Manifiesta que, debido a los desequilibrios entre equipos de servicios sociales (falta de profesionales en el equipo de inclusión en relación al equipo socioeducativo), algunas familias que deberían ser atendidas por el equipo de inclusión porque sus necesidades son estrictamente económicas y laborales, deben pasar al socioeducativo. Luz comenta, de todas formas, la relación que existe entre ambos tipos de necesidad. Por ejemplo, relata la situación de una mujer dificultades económicas, pero que atiende correctamente a su hija, que debe volver a tener al exmarido en casa para tener ingresos (o también puede ser porque esta mujer, extranjera, se “siente sola”. Pese a ello, el hombre es alcohólico y acaba maltratando a madre e hija, con lo que ha de abrirse un expediente de riesgo). Esta profesional detalla que las intervenciones socioeducativas pueden consistir en instrucciones muy básicas para la familia: que los niños realicen la revisión médica cuando toca, que vayan limpios al colegio, que sean puntuales, que justifiquen cuando no van al colegio o bien estrategias para mejorar su calidad de vida, como pintar la casa. Esto último se puede acompañar de la orientación por parte del educador, por ejemplo: que pidan ayuda a algún amigo, que pida la pintura a Cáritas o que con la ayuda de alimentos que facilita servicios sociales (consiste en una prestación económica para comprar en el supermercado alimentos frescos) guarde 10 euros para comprar el bote de pintura. El plan de trabajo se comunica a la escuela para hacer el seguimiento. El discurso de esta profesional explica la posible falta de atención a un niño (que en ocasiones también consiste en no adjuntar la documentación solicitada por la profesional para solicitar una prestación) a partir de entretener factores de capacidades básicas con aspectos motivacionales y de responsabilidad individual. En todo caso, la intervención socioeducativa, al priorizar las necesidades y los riesgos del menor por encima del bienestar o las oportunidades de los padres, acaba por aplicar medidas de supervisión que se centran en la consecución de los objetivos establecidos (y, quizá, sin poder considerar si se producen las condiciones de posibilidad para que los padres los lleven a cabo).

### Ariadna

*Día y duración de la entrevista: 4 de agosto de 2015 - 2h 21'*

Esta profesional también desmenuza las complejas relaciones entre la pobreza y la estabilidad familiar, a veces vehiculada a través de las relaciones violentas y administrativamente reformulada con la categoría “Víctima de violencia de género”. También expone cómo se construyen profesionalmente los “expedientes de riesgo”. Asimismo, Ariadna relata cómo la monoparentalidad, la falta de recursos económicos y el aislamiento social (producido por el hecho de ser inmigrante y no disponer de redes de compatriotas) puede impactar negativamente en la salud mental infantil. La profesional reconoce la importancia que tiene la economía sumergida ante la falta de oportunidades en el mercado informal y la escasez de recursos institucionales para satisfacer las necesidades básicas. También destaca cómo se entretrejen las dificultades emocionales de la ruptura familiar con los recursos institucionales previstos para las víctimas de violencia de género, formando situaciones de vulnerabilidad. La profesional es muy clara al referirse a la falta de trabajo como la causa de que muchas familias entren o se mantengan en servicios sociales. Explica que las familias tienen más recursos de los que citan en servicios sociales, que son “pillas”. De todas formas, reconoce que “son pillas” para ocultar información de unas ayudas de, por ejemplo, Caritas, que al fin y al cabo tampoco satisfacen sus necesidades más básicas. Igualmente, establece la familia extensa como un factor clave en la situación de privación de la familia. No obstante, también alude a la saturación actual de las redes familiares. Finalmente, la profesional valora su función educativa por encima de las obligaciones administrativas.

### Júlia

*Día y duración de la entrevista: 4 de agosto de 2015 - 1h 41'*

Hablar con Júlia resulta especialmente esperanzador por la manera en que dignifica su trabajo, al que también impregna las cualidades humanas que proyecta en las personas usuarias. De sus palabras se desprende que su intervención trata constantemente de proteger unas identidades heridas por un contexto socioeconómico desgarrador. Para ello despliega unas habilidades relacionales con una sofisticación poco común. Este trabajo emocional también está orientado a compensar los déficits y las insensibilidades del sistema de asistencia social. Esto facilita que las personas usuarias incorporen con más facilidad los nuevos conocimientos y actitudes necesarios para desenvolverse en un contexto de oportunidades restringidas. Asimismo, la profesional muestra una gran habilidad para transmitir a las familias cómo organizarse con recursos escasos y ser lo más eficiente posible en la búsqueda de recursos institucionales públicos y privados. De la entrevista se desprende una gran dosis de habilidad y compromiso profesional para subsanar el sufrimiento social que generan los sistemas institucionales y socioeconómicos. Júlia antepone claramente la “persona” a la “norma”.

### Laura

*Día y duración de la entrevista: 28 de julio de 2015 - 1h 24'*

Laura es una de las entrevistadas que más alienación muestra respecto a la parte de gestión de su trabajo, que consiste en realizar las prestaciones económicas y materiales. Comenta de forma resignada que ella tramita ayudas según los criterios del reglamento (ingresos máximos, número de ayudas posibles...) independientemente de su juicio profesional. Esta falta de control profesional se muestra también en la oposición manifiesta a la percepción de que, a fin de cuentas, se realiza una gestión de las ayudas económicas independiente de las intenciones y los usos que hagan los usuarios (esto se puede deber a la posición que ocupa la profesional en la organización: realiza intervenciones rápidas en un barrio con una fuerte demanda asistencial). No obstante, Laura también detalla de forma minuciosa las motivaciones y las estrategias que despliega para contrarrestar las influencias que, según ella, tienen los padres, los hermanos y los maridos en las decisiones de muchas mujeres jóvenes de origen magrebí.

### Marta

*Día y duración de la entrevista: 7 de agosto de 2015 1h 57'*

Marta trabaja también en condiciones similares a las de Laura y manifiesta dificultades parecidas para implementar las prestaciones sociales en el marco de una intervención más global, que incorpore trabajo, formación o competencias básicas. Seguramente porque el barrio donde ella trabaja acumula más desventajas y estigma, la profesional detalla diversas situaciones de conflicto abierto entre ella y los usuarios. De sus palabras se desprende la confrontación entre una lógica de derechos defendida por los usuarios al demandar las prestaciones, con una lógica de la corresponsabilidad que trata de introducir la profesional. Es probable que el contraste entre las demandas profesionales y las posibilidades del contexto social provoquen unos conflictos desgastantes y desilusionantes. La profesional también alude a la ineficacia de trabajar desde un despacho y de forma individualizada profundas desventajas sociales y territoriales.

### Pepi

*Día y duración de la entrevista: 7 de agosto de 2015 - 1h 54'*

Pepi ha tenido experiencia en diferentes instituciones sociales y de formación y eso revierte de forma positiva en el abanico de recursos y oportunidades que parece poder ofrecer a los usuarios. No obstante, su relato destaca el carácter paliativo y asistencialista (no transformador) al que se han abocado los servicios sociales durante la crisis debido al aumento de la demanda. Pepi explica que en estos momentos el contexto económico parece ofrecer alguna oportunidad más y que el contexto asistencial se ha perfeccionado para ofrecer una última red de protección más eficaz. Esto ha reducido la ansiedad y la desesperación inicial de las familias. Por el contrario, la profesional percibe que ahora a las familias les cuesta salir de esta red asistencial para intentar ser autónomos por miedo a volver a un escenario de inseguridad material. También resulta destacable cómo expresa el contraste entre la expectativa de las personas usuarias de recibir una prestación o un servicio en función de criterios administrativos y legales, y la expectativa profesional de basar la relación asistencial en función de criterios técnicos de diagnóstico y de intervención social (compara la legitimidad de experto del médico con la que se le debería reconocer a la trabajadora social). Finalmente, es interesante cómo, a diferencia de otros relatos, sitúa el bienestar de los niños no como consecuencia, sino como causa de la separación de una pareja. Más concretamente, se refiere a la situación cuando la madre decide separarse porque la violencia del padre comienza a dirigirse hacia éstos. De todas formas, la profesional establece una diferencia entre la cohesión y la resiliencia que muestran los núcleos familiares de origen inmigrante y la facilidad con que se deterioran y ceden las relaciones entre familiares autóctonos.

### Sara

*Día y duración de la entrevista: 30 de julio de 2015 - 2h 19'*

Sara explica las interacciones entre la decisión tomada a nivel regional de restringir la Renta Mínima de Inserción, con la consecuente decisión a nivel local de ampliar las prestaciones económicas de urgencia, y la decisión profesional influenciada por los niveles superiores de la organización de distribuir de forma masiva este tipo de ayudas con el objetivo de dar respuesta a lo que se consideraba una situación de alarma social. Según esta trabajadora social, esta situación suspendió de facto el margen de acción de las profesionales utilizando las prestaciones como instrumentos de intervención social y familiar. Sara reconoce que esto fue necesario, en parte, porque servicios sociales había pasado a atender un importante volumen de población que no requería de "intervención social", sino que su única "problemática" era la falta de empleo (y formación). Por otra parte, lamenta que esta dinámica facilita que una parte de los usuarios se beneficie de las ayudas sin realizar las necesarias contraprestaciones o cambios de actitud necesarios para una mayor autonomía. También reconoce que su margen de acción para decidir las prestaciones también puede verse reducido cuando hay hijos e hijas en los hogares con carencias económicas y residenciales. En último lugar, alude a la cierta desprotección que supone el amplio margen de discrecionalidad que se permite a las profesionales, puesto que carecen de criterios objetivos con los que justificar sus decisiones ante las quejas de los ciudadanos (en cierta manera, se alude a la existencia sobre el papel de la gestión burocrática en su vertiente garantista, frente a una práctica que trata de basarse en la gestión profesional).

### Josefa

*Día y duración de la entrevista: 28 de julio de 2015 - 41'*

(La entrevista es relativamente corta porque la profesional debe atender una visita inesperada de una usuaria). Josefa realiza una distinción pormenorizada entre una familia pobre con niños y una familia con un “expediente de riesgo”, que muestra una serie de “indicadores” e implica que los servicios sociales deben apoyarlas y supervisarlas en sus funciones parentales (y si parte son pobres, también les facilitarán las prestaciones que consideren oportunas). Según esta profesional, la pobreza puede ser un factor que no facilite el desempeño normal de las responsabilidades parentales, pero no es la causa. Asimismo, destaca comportamientos culturales de progenitores que pueden perjudicar a los niños. Por ejemplo, cuando, aun siendo pobres, no permiten que los niños se beneficien de la beca de comedor porque temen que los niños coman productos prohibidos o cuando a las niñas gitanas se las desvía del circuito escolar.

### Beatriz

*Día y duración de la entrevista: 5 de agosto de 2015 - 1h 59'*

A partir de su práctica y experiencia profesionales, Beatriz nos ofrece de forma persuasiva una perspectiva panorámica sobre el papel de los servicios sociales en la configuración de la pobreza durante la crisis. Según Beatriz, los servicios sociales representan un recurso limitado para las familias que deben complementar con ayudas familiares y actividades en el mercado informal. En este aspecto, el papel de los servicios sociales debe ser el de permitir o promocionar estos comportamientos, que, a fin de cuentas, van a ser los que permita a la familia subsistir. Estos comportamientos se valoran en tanto que se mantienen dentro de unos límites amplios de las normas sociales y que demuestran la agencia del usuario para desplegar estrategias de supervivencia. Por otra parte, Beatriz muestra las dificultades prácticas de conciliar los múltiples objetivos que a veces tienen encomendados los servicios sociales: reducir la pobreza a través de estrategias familistas y empoderar a madres jóvenes en sus funciones parentales a través de reducir la influencia de abuelas y abuelos. Finalmente, la alusión que realiza de los especiales límites de intervención sobre habilidades (y actitudes) parentales con familias económicamente solventes resulta sugerente sobre la naturaleza institucional de los servicios sociales. Un mayor capital económico e informacional permite acceder a un asesoramiento legal que dificulta la supervisión de servicios sociales.

### Blanca

*Día y duración de la entrevista: 13 de agosto de 2015 - 1h 57'*

Blanca expone las relaciones entre los vínculos de pareja, la violencia doméstica (y las denuncias) y la pobreza. Por una parte, se refiere a situaciones de separación (verbalizada o simplemente deseada) donde la pareja continúa conviviendo por la falta de recursos económicos para establecer dos hogares separados. Por otra parte, y en contra de las definiciones administrativas, conceptualiza algunas denuncias de violencia de género como “separaciones mal llevadas” (es un término que puntualmente he oído entre otros profesionales y que se refiere a relaciones conflictuales de pareja que escalan hasta el punto de la denuncia por parte de la mujer). Igualmente, menciona el caso de mujeres, a menudo de origen inmigrante, que sufren violencia de género pero que no denuncian o que se retractan en el momento de testificar en el juicio o que después vuelven tras las presiones continuadas de la pareja y la falta de recursos familiares, sociales e institucionales. También destaca un conjunto de mujeres inmigrantes que han denunciado a sus maridos y que se encuentran dentro del sistema de apoyo institucional, pero que carecen de habilidades básicas, oportunidades de formación o recursos para atender las necesidades básicas. Otro aspecto de su trabajo que destaca es la dificultad de trabajar cambios de actitud y comportamiento con mujeres socializadas en la cultura musulmana tradicional. También lamenta que este problema esté aumentando entre mujeres jóvenes que han crecido en la sociedad occidental. Por último, esta profesional muestra una actitud más extrema entre las trabajadoras sociales respecto al efecto paralizante o de dependencia que pueden generar las prestaciones económicas. De hecho, manifiesta que las personas usuarias no deben recibir prestaciones económicas o materiales de servicios sociales, sino que esa labor debe recaer únicamente en las organizaciones caritativas. En la práctica, esto implica que la profesional aplica su discrecionalidad para no tramitar prestaciones económicas de urgencia.



### Carla

*Día y duración de la entrevista: 13 de agosto de 2015 - 1h 13'*

Esta profesional lleva 7 meses trabajando en el Instituto Municipal de Servicios Sociales y, durante toda la entrevista, me parece que está muy insegura y siguiendo explícitamente las líneas de su compañera de equipo de violencia, la T.S Lydia. En este sentido, Carla comparte con Blanca la idea y la práctica de la separación drástica entre la función socioeducativa de los servicios sociales y la función “asistencial”, de satisfacción de las necesidades básicas, que deben asumir únicamente organizaciones como Cáritas o la Cruz Roja. En línea con una definición socioeducativa de los servicios sociales, también identifica la práctica de señalar unas necesidades de las usuarias (víctimas de violencia de género) en relación al bienestar de sus hijos de las que ellas mismas no se percatan. Parte de esto destaca en el trabajo que realiza con las escuelas, donde conoce familias con necesidades a partir de las informaciones y las derivaciones que realiza la dirección de la escuela. Esta colaboración le permite tener constancia de otros miembros de la familia extensa de la persona usuaria para incorporarlos en unas intervenciones contra la pobreza de carácter familistas.

## Grupos focales

### *La intervención social*

Participantes: Susana, Iris, Leticia, Blanca, Pepi, Elena. Moderadora: Montserrat Cancho

*Día de la entrevista: 6 de abril de 2016*

El grupo define la “nueva pobreza” desde la perspectiva de los servicios sociales como aquella población, mayoritariamente de origen español, que previamente estaba económicamente y laboralmente integrada pero a la que la crisis ha llevado a la necesidad económica y no ha tenido otra opción que acudir, a menudo con vergüenza, a los servicios sociales. Esta llegada de nueva población, en relación con un aumento de prestaciones sin incrementar el número de profesionales, lo asocian con una burocratización de los servicios sociales. Se atiende más la necesidad material inmediata, sin tiempo para atender el contexto social de la persona. Alguna de las profesionales que trabaja con una demanda relativamente menor, alude al intento de situar la ayuda en un marco de intervención más amplio, que atienda al desarrollo de la agencia del usuario para desplegar estrategias de supervivencia. De todas maneras, se afirma que la crisis ha hecho emerger la realidad de una falta de metodología consistente del trabajo social, de falta de estandarización de los conocimientos y las prácticas profesionales. Corroboran la existencia de dos tipos de usuarios, con unas experiencias y actitudes diversas. Con la nueva pobreza se les debe “abrir la imaginación” para que adapten sus comportamientos y expectativas a las posibilidades reales. Destacan la dificultad de (re)inculcar estrategias familistas a aquellas familias de la “nueva pobreza” que se habían desligado económicamente de la familia extensa. También sacan a relucir la idea de que el consumismo de los años del *boom* económico había reducido las separaciones porque facilitaba la existencia de otras distracciones (el gimnasio, el chalet, etc...).

*La intervección social*

**Participantes: Claudia, Judit, Fina, Liliana, Ramona y Concha . Moderador: Sergi Sánchez (doctorando)**

*Día de la entrevista: 6 de abril de 2016*

Se relaciona la emergencia de la crisis —y el consecuente acceso de nueva población proveniente de un origen socioeconómico más pudiente— con la universalización de los servicios sociales que había sido proclamada por la nueva ley de 2007. Esta universalización sólo se había plasmado de facto en el masivo acceso a servicios sociales de personas con dependencias físicas severas, pero no había implicado que personas con otras necesidades sociales acudiesen a servicios sociales. Se considera que esto ha favorecido a una menor estigmatización del servicio. El grupo alude a la contraposición que se manifiesta en la práctica entre categorías administrativas duales de funcionamiento de los servicios sociales (por ejemplo, solicitar oficialmente el divorcio y solo así considerarse una familia monoparental) y la complejidad y los tempos que requieren el desarrollo de las situaciones reales. Esto implica el riesgo de que los requerimientos administrativos para algunos recursos terminen por acelerar de forma artificiosa procesos relacionales de los usuarios. Por otra parte, el grupo reconoce que comienzan a emerger nuevas oportunidades laborales, pero al mismo tiempo ilustra con claridad las consecuencias para las familias y para los propios profesionales de haberse quedado prácticamente sin oportunidades durante los años de la crisis, dependiendo en buena medida de la asistencia social. Esto ha supuesto una menor ansiedad, pero también una mayor desmovilización de usuarios y profesionales para reactivar trayectorias de salida de la pobreza. Añaden que, de forma complementaria y paralela a la red de recursos institucionales que ha formado la última red de seguridad de las familias, existen fuentes de recursos de la red familiar extensa y del mercado informal que desconocen los propios profesionales. Al mismo tiempo, también se denuncia la precariedad laboral que empuja a muchos empleados a la asistencia social pública.

*La intervección social*

**Participantes: Josefa, Sara, Júlia, Miriam, Laura, Ariadna, Moderadora: Jèssica Cantos**

*Día de la entrevista: 6 de abril de 2016*

Respecto a la “nueva pobreza” usuaria de servicios sociales se manifiesta que la función de las trabajadoras sociales tiene que ser de “reeducación”, para que las familias readapten sus estilos de vida a un contexto de mayor restricción ante la percepción de que durará mucho tiempo. El grupo destaca, también, la necesidad de recursos materiales que cubran las necesidades básicas. No obstante, al mismo tiempo rápidamente señalan que mucha población tiene hábitos consumistas adquiridos (comprar marcas, productos de tecnológicos, etc.) que suponen gastos innecesarios en un contexto de escasos recursos. También mencionan que desde el Ayuntamiento se han utilizado las prestaciones de servicios sociales como material de propaganda, generando unas expectativas irreales en la población. Como en el grupo anterior, esta potenciación política de las prestaciones económicas reduce la capacidad técnica del profesional al aumentar la presión asistencial sin incrementar las trabajadoras sociales. Sin embargo, también se valora la utilización de las prestaciones económicas por parte de las trabajadoras sociales para generar la internalización de actitudes de activación a través de condicionarlas a contraprestaciones. Por otra parte, se critican nociones comunes en los servicios sociales como la de “empoderamiento” o “atención a la salud mental” aludiendo que solo son respuestas a síntomas, que las causas reales de estas “problemáticas” se encuentran en la falta de empleo. Respecto al familismo de la asistencia social pública reconocen que existe el límite de que las profesionales no pueden entrar abiertamente en la vida familiar de la persona, que por cuestiones de dignidad o de pasado familiar pueden querer evitar pedir a la familia. Respecto a la economía sumergida destacan el valor que tiene desde el punto de vista profesional que algunos usuarios se hayan “reinventado” a través de las oportunidades que ofrece. Igualmente, añaden que más allá de la idoneidad de denunciar esta práctica cuando la consideran abusiva, no disponen de los instrumentos para demostrar que existe, de forma que estas profesionales no pueden (ni deben) realizar tareas de inspección.

### *La intervención social*

Dolors, Eva, Mari Luz, Guadalupe, Cati, Lara, Andrea y Lluïssa. Modera: Neus Giménez

*Día de la entrevista: 6 de abril de 2016*

Este grupo de discusión está compuesto por coordinadoras y directoras de los diferentes equipos de servicios sociales. En la actualidad no trabajan en primera línea, pero todas son trabajadoras sociales y cuentan con años de experiencia en primera atendiendo a usuarios. Se afirma que al inicio de la crisis las prestaciones de urgencia tenían un presupuesto reducido y la tramitación era lenta y engorrosa. Entonces se decidió ampliar su disponibilidad para atender la grave situación de demanda. Esto ha hecho que la importancia de las prestaciones ocupe demasiado tiempo de los profesionales. Se espera que con la mejora de la crisis se reequilibre la faceta administrativa y la profesional de las trabajadoras sociales. Por otra parte, se menciona que las barreras para que la “nueva pobreza” acceda a servicios sociales es la vergüenza de acudir, el tener que explicar a un tercero tu vida privada y, además, hacerlo para recibir una ayuda claramente insuficiente para atender a tus necesidades. También se menciona que, con el aumento de la demanda, los requisitos de ingresos económicos para acceder a las prestaciones se han vuelto más estrictos (hay que estar prácticamente sin ingresos, como muestran los datos analizados en el capítulo III). En la misma línea, se comenta que, mientras antes las ayudas de alimentos eran excepcionales, ahora se han convertido en las más habituales. También explican que, pese a que la atención debe ser y se intenta que sea igual para todos, con la nueva pobreza es necesario una atención más próxima, dedicarles más tiempo. Por el contrario, los usuarios de toda la vida son más directos, tienen una actitud de menos acomplejada y conocen mejor el sistema. Igualmente, hacen referencia a la dificultad de trabajar las habilidades y las actitudes parentales con familias que no tienen problemas económicos, porque “tienen más recursos y lo saben todo”. En referencia a las familias con dificultades económicas, destacan la dificultad de promover comportamientos educativos sin poder proveer los recursos básicos (por ejemplo: promover que los niños vayan a la escuela sin poder facilitar que tengan el material necesario).

### *Marco de oportunidades externo.*

Participantes: Susana, Iris, Leticia, Blanca, Pepi, Elena. Moderadora: Montserrat Cancho

*Día de la entrevista: 6 de abril de 2016*

El grupo establece la diferencia entre la “coordinación” (contactos más puntuales) y el trabajo en red (más planificado, por ejemplo, el que fomenta los planes comunitarios). Lamentan la falta de comunicación con entidades como Cáritas, los profesionales se sienten frustrados cuando se enteran de la existencia de un servicio por medio de los propios usuarios. Esto implica problemas de duplicidad de la oferta de recursos y potencial abuso. También implica que cada organización tiene “sus propias familias” a la que ofrece sus recursos, y a las que, en la práctica, no ofrecen a las familias derivadas de la asistencia social pública. Se reclama una mayor especialización de cada organización. También se denuncia la falta de profesionalización y los favoritismos que se producen en Cáritas, generando enormes desigualdades de atención entre familias (sobre todo porque estas arbitrariedades se realizan con dinero público). Explican que, cuando se han producido coordinaciones, ha sido gracias a los profesionales, a la voluntad individual, a las relaciones personales y no a las instituciones. Las participantes complementan la apreciación obtenida durante las entrevistas individuales acerca del carácter estigmatizador de las entidades caritativas, que podrían frenar asistir a los “nuevos pobres”. En realidad, algunas familias afectadas por la crisis pueden preferir el carácter más personal, menos burocrático y menos amenazante de Caritas o de Cruz Roja. A nivel de servicios sociales, se lamentan de la falta de posibilidad de generar proyectos de atención a las necesidades comunes, todo permanece a nivel individual, y con respuestas parciales e insuficientes. Resultan esclarecedoras las motivaciones de estos profesionales para promover las escuelas infantiles (supervisión de habilidades parentales alimentación de los niños, etc) y cómo lo conciben como un recurso que puede suponer una especie de abandono de funciones o de responsabilidades por parte de una madre/padre, sobre todo si esta no trabaja.

*Marco de oportunidades externo.*

**Participantes:** Claudia, Judit, Fina, Liliana, Ramona y Concha . **Moderador:** Sergi Sánchez (doctorando)

*Día de la entrevista: 6 de abril de 2016*

Respecto a la decisión de tramitar ayudas se explicita que la ideología de cada profesional es muy importante, sobre todo en lo estrictos que se pueden mostrar para ofrecer una ayuda, porque en la práctica “siempre falta un papel”. Este criterio personal (que no estrictamente técnico) también es decisivo en intervenciones tan clave como promover la utilización del DIU en familias con necesidades económicas. De todas formas, el grupo también matiza que la labor de la profesional es poner las diferentes alternativas a la familia y acompañarla en la toma de decisiones. Respecto a las madres jóvenes que pueden demandar ayuda de servicios sociales, se reconoce que los valores familistas que tienden a infantilizar a las usuarias pueden no ser apropiados, sobre todo en el caso de mujeres de origen marroquí o del sur americano, donde es culturalmente aceptado tener hijos con 15 años. También se reconoce que la decisión de tener el niño —que, en general, es considerada negativa para el futuro de esta familia monoparental— puede estar condicionada positivamente por la garantía de acceder a recursos como las escuelas infantiles u otros que favorezcan la emancipación. En relación con las altas cargas de trabajo y las dificultades para realizar atenciones personalizadas, comentan que la organización permite una libertad a la profesional para dedicar un tiempo extra a una situación familiar que considere especialmente delicada. Asimismo, se menciona que esta autonomía ha permitido que alguna profesional ejerza la creatividad para gestionar de forma más eficiente las cargas de trabajo, ampliando el tiempo disponible para las atenciones más personalizadas. En relación a las condiciones para que se produzca trabajo en red, se comenta que, en un territorio reducido y relativamente aislado, se acaban conociendo las (pocas) instituciones y entidades, facilitando la confianza y la fluidez rápida de la información (cercanía física de los actores). En cambio, los centros de servicios sociales del resto de zonas de la ciudad se definen por una falta casi total de coordinación con las instituciones privadas de asistencia social, o un desconocimiento de los servicios y la oferta de cursos que se ofrecen de apoyo al empleo.

*Marco de oportunidades externo.*

**Participantes:** Josefa, Sara, Júlia, Miriam, Laura, Ariadna, **Moderadora:** Jèssica Cantos

El grupo explica que existen relaciones con otros servicios, pero son insuficientes para poder definirse como “trabajo en red” o “coordinación”. Por ejemplo, en Torreforta reciben información acerca de si los usuarios derivan a Cruz Roja (por alimentos o por orientación laboral) finalmente acuden o no. Esto les sirve para reorientar las posteriores intervenciones. Sin embargo, esto es un intercambio de información que dista de las sinergias necesarias para realizar intervenciones conjuntas que se complementen en el marco de algún objetivo común con el usuario o con la familia. En otros barrios, sobre todo en el centro de la ciudad, ni siquiera existe esta comunicación entre Cáritas o Cruz Roja y los servicios sociales. Con Cáritas se produce el problema de que realizan sus propias valoraciones y criterios aunque servicios sociales lo hayan hecho previamente, además, la relación con las parroquias depende mucho del grupo de personas (no profesionales) que en ese momento gestionen las ayudas. Otras formas de colaboración se dan con los servicios de salud mental, pero aquí se ve cierto desequilibrio, pues parece que son los servicios sociales los que deben dar información, mientras que los servicios de salud mental pueden mantener su información privada. Surge, de nuevo, la preocupación por la insuficiencia de recursos alimentarios que distribuye la Cruz Roja, que es quien tiene el convenio con servicios sociales para atender a los usuarios con necesidades materiales básicas. Esta insuficiencia e inadecuación de recursos se entrelaza con cuestiones de dignidad, sobre todo en el caso de las nueva pobreza. En ocasiones resulta que se distribuye mes a mes el mismo producto (lentejas), en otras ocasiones se distribuyen, sobre todo, pasteles y no necesidades básicas. Esto afecta tanto las necesidades básicas alimentarias como la dignidad de las personas. En este sentido, se vuelve a aludir al solapamiento de acciones entre agencias y a la consecuente existencia de vacíos de atención: la Cruz Roja ha empezado a distribuir becas comedor, cuando eso ya lo cubren los servicios sociales. Al mismo tiempo, no disponen de cestas básicas de alimentos para distribuir a las familias. Por otra parte, el grupo también enfatiza las deficiencias en la oferta de formación: hay personas que ya han hecho todo tipo “cursillos” (cocina, por ejemplo) y que han resultado inútiles para encontrar trabajo, otro grupo de personas con cierta formación básica (nueva pobreza) que deberá hacer formación avanzada que o está disponible para ellas.

### *Marco de oportunidades externo.*

Dolors, Eva, Mari Luz, Guadalupe, Cati, Lara, Andrea y Lluïssa. Modera: Neus Giménez

Este grupo formado por las coordinadoras resulta muy útil para comprender el papel que tiene la economía informal en los servicios sociales. Explican la necesidad de que los usuarios se apoyen en este tipo de recursos. Asimismo, trazan los límites de la intervención de servicios sociales ante unas actividades irregulares y, más interesante, aun cómo se motiva su utilización salvando las responsabilidades legales que podría asumir servicios sociales en tanto que administración pública. También se expresan las justificaciones ideológicas que permiten a las trabajadoras sociales, en ciertas circunstancias, utilizar la economía informal. El grupo, también, analiza el papel que tienen en el marco más amplio de las desigualdades sociales. Las profesionales manifiestan este rol ambiguo entre paliar necesidades y contener la protesta, en un marco de recursos insuficientes para la inclusión, que además se ha agravado y complejizado con la llegada masiva de la “nueva pobreza”. Por otra parte, lamentan las barreras que suponen a veces otras organizaciones de la administración como las escuelas, puesto que algunas no incorporan la “visión social” y penalizan a las familias pobres a través de excluirlas de las excursiones o del material. En este caso, la descoordinación es manifiesta, por ejemplo: “Nos encontramos que estamos haciendo el Dinem a l’escola [beca comedor], porque esta familia no tiene para comer, y resulta que expulsan a los niños un mes”. Se comenta la posibilidad de las Asociaciones de Madres y de Padres (AMPAS) como unos agentes que pueden favorecer que las familias con menos recursos accedan en igualdad de condiciones a la educación (libros, excursiones, etc.). Y se plantea si son servicios sociales o el Departament d’Ensenyament (administración regional) quién debería quien fomentar y “capacitar” estas AMPAS. En este sentido podría contribuir el “trabajo comunitario” (los Planes de Desarrollo Comunitarios, o los Planes Educativo de Entorno). Por otra parte, también se identifican necesidades de coordinación con escuelas de adultos, que siguen procedimientos y fechas de admisión muy burocratizadas, dificultando el acceso de usuarios vulnerables.

## **Entrevistas a profesionales de las escuelas infantiles de primer ciclo**

### **Mireia, Directora de Escuela infantil de primer ciclo**

*Día y duración de la entrevista: 15 de octubre de 2013 - 1h 23’*

Identifica que este curso sigue la línea de los anteriores en cuanto al aumento progresivo de familias “de servicios sociales” en contraposición a las familias trabajadoras que utilizan la escuela por razones de conciliación familiar y laboral. También clarifica que la razón de este aumento es que cada vez hay menos “familias trabajadoras” que apuntan a los niños (las familias donde todos los adultos tiene empleo tienen prioridad sobre el resto, incluidas las familias con ingresos bajos que son usuarias de servicios sociales). Otra novedad respecto a los últimos años y en comparación con otras escuelas municipales en otras zonas de la ciudad es que a estas alturas del curso todavía hay plazas por cubrir. También afirma que, a diferencia de otros años, el servicio de acogida de 17 a 18h de la tarde no funciona porque no ha habido ninguna solicitud por parte de las familias. Pone énfasis en el valor de la escuela para favorecer la autonomía y las habilidades relacionales de los niños, así como su integración social y cultural. Afirma que el recorte que han tenido en ayudas económicas para subvencionar excursiones o para realizar actividades informativas y formativas para las familias ha sido compensado con nuevas formas de funcionamiento (cobrar cada mes “unos euros” a las familias para poder hacer una excursión al final del trimestre) y una mayor coordinación con otros servicios del territorio que ofrecen su experiencia de forma gratuita. Hace mención especial a servicios sociales básicos del territorio y, sobre todo, a su educadora social por el papel de facilitadora de las familias vulnerables en el acceso a la escuela. Menciona que la red social de las familias (sobre todo africanas) favorece que accedan a la escuela.

**Martina, Directora de Escuela infantil de primer ciclo**

*Día y duración de la entrevista: 14 de noviembre de 2013. 46'*

Comenta las dificultades que tienen, cada curso más, de llenar las plazas de las dos escuelas infantiles de primer ciclo municipales del barrio, sobre todo de una de ellas, situada en una de las zonas que visiblemente tienen más dificultades económicas y sociales. Explica que ambas escuelas comenzaron hace unos 30 años y que fueron las primeras de la ciudad. Dice que en un inicio atendían prácticamente solo a familias vulnerables, pero que, a medida que el barrio mejoraba, como por ejemplo con los Planes de Barrio, el perfil de familias usuarias también tenía mejores condiciones socioeconómicas. Afirma que la crisis ha cambiado esta tendencia. Sobre todo, muchas familias inmigrantes que habían conseguido cierta estabilidad se han empobrecido y esto afecta a la escuela. La escuela todavía mantiene familias vulnerables y otras trabajadoras, pero está en crisis, porque muchas plazas restan por cubrir. Entre la población vulnerable identifica la presencia de madres muy jóvenes, a veces solas, o con poco apoyo del padre, y que tienen muchos hijos. Enfatiza en el efecto positivo que tiene la escuela en ellas, tanto para “desconectar” de las responsabilidades y (sobre)cargas familiares, como para comprender nuevos modelos de parentalidad y ampliar relaciones sociales. No obstante, también reconoce que el estrés causado por la falta de recursos económicos y de apoyos relacionales tiende a sobrepasar las capacidades de algunas familias. La directora también identifica los límites de la Asociación de Madres y Padres para integrar de facto a este tipo de familias. La escuela mantiene una débil relación con los servicios sociales del territorio o con otros servicios de empleo o de formación para adultos

**María, coordinadora de las escuelas infantiles municipales**

*Día y duración de la entrevista: 3 de octubre de 2013. 1h13'*

Explica que las escuelas infantiles para niños de 0 a 3 años (llars) se generaron por impulso político desde la década de los 80. En principio no había demanda ciudadana explícita, pero rápidamente se llenaron. María explica que ha sido recientemente que las llars de, primero, Camp Clar (zona con muchas desventajas sociales y estigmatizada de Ponent), después, Sant Salvador (zona con muchas desventajas) y, este curso, Bonavista (zona socioeconómicamente vulnerable de Ponent). El resto de escuelas de las otras zonas de la ciudad mantienen listas de espera. Asimismo, alude a ciertas rigideces del sistema de escuelas infantiles que no favorece la inestabilidad y la fluidez de las situaciones familiares actuales: una plaza se puede ocupar solo las horas de la mañana, dejando libre una plaza por la tarde y sin poder ocuparse; la hora de acogida debe pagarse entera, aunque se utilice una parte (la coordinadora trató de cambiar esta normativa, pero no fue posible). Igualmente, la inscripción se debe pagar hasta junio, aunque una persona decida abandonar el servicio con anterioridad (y si no lo paga quedaría como morosa de cara al ayuntamiento). Por otra parte, destaca las diferencias entre escuelas de los barrios en formas de funcionamiento debido fundamentalmente al perfil social de las familias usuarias. Un ejemplo ilustrativo es el caso de que, en algunas escuelas, todas las informaciones a las familias se envían de forma telemática, mientras que en otras escuelas con familias perfiles educativos más bajos esto sería impensable.

María, coordinadora de las escuelas infantiles municipales

*Día y duración de la entrevista: 14 de enero de 2014. 47'*

La coordinadora explica la diversidad de perfiles de usuarios entre las escuelas de la ciudad por las características del territorio y por otros factores más circunstanciales. Por ejemplo, el hecho de que en el barrio del Miracle la escuela privada Estonac abra una escuela infantil para niños de 0 a 3 años puede modificar el perfil de usuarios de la llar pública, que hasta ahora había sido de parejas con altos niveles de estudios. Por otra parte, muestra cierta frustración al reconocer las plazas libres de que disponen una llar de Camp Clar (Torreforta), que según ella es la que cuenta con mejores infraestructuras y atención educativa. Manifiesta que han intentado que otras familias de la ciudad llevaran allí a los niños, pero no lo han conseguido a causa de la desconfianza que existe hacia el barrio. Esta estrategia ha fallado, también, porque estas escuelas se consideran un servicio de proximidad (la excepción son algunas familias que se desplazan en coche al trabajo y que le va bien dejar y recoger a los niños durante el trayecto. La coordinadora también aclara que, a pesar de que sobre el papel existen plazas privadas concertadas, ya hace algunos años que no reciben subsidios del ayuntamiento y que las familias deben asumir el coste completo de las plazas. Otra de las preocupaciones que mantiene la coordinadora es que el incremento progresivo de familias con bajos ingresos está creando dificultades de financiación porque el ayuntamiento debe becar cada vez a más familias. María comenta que otro aspecto preocupante es la pérdida de calidad de las guarderías porque algunos de los servicios complementarios dejan de utilizarse o son utilizados por muy pocas familias, como por ejemplo el servicio de acogida (en zonas donde pocas familias tiene empleo a tiempo completo). La coordinadora piensa que en estas escuelas los recursos se podrían redirigir de forma más eficiente (por ejemplo: pasar de un servicio de acogida a uno de atención a la diversidad durante horas lectivas). Alude, entonces, que el problema de este enfoque sería que las familias trabajadoras utilizarían todavía menos estas escuelas.

## Anexo 7. Ficha de la encuesta en las escuelas infantiles municipales

Alumnos 0-1 i 1-2 años en las escuelas infantiles municipales de la ciudad (con tres ejemplos ficticios)

<i>No posar el nom</i>	Infant 1	Infant 2	Infant 3	Infant 4	...	218
<i>Llar d'infants</i>	El Llimoner	El Llimoner	El Llimoner			
<i>Curs</i>	1 a 2	1 a 2	1 a 2			
<i>Tram d'ingresos</i>	Mès de 24.000	De 12.001 a 15.000	15.001-18.000			
<i>Rep bonificació municipi</i>	No	Si	No (té pendents altres pagaments)			
<i>Tipus d'escolarització</i>	Matins	Completa	Completa			
<i>Usuari de menjador</i>	No	Si	No			
<i>Sollicita beca menjador</i>	No	No	No			
<i>Utiliza servei d'acollida</i>	Si	No	No			
<i>Família nombrosa</i>	No	Si	No			
<i>Família monoparental</i>	No	No	No			
<i>Alumne amb certificat discapacitació</i>	No	No	No			
<i>Familiar amb certificat discapacitació</i>	No	No	No			
<i>Beneficiària de la Renda d'Inserció</i>	No	No	No			
<i>Origen de la mare</i>	Mare espanyola i pare italià	Mare i pare d'Argèlia	Espanyols			
<i>Germans al centre</i>	Si, dos germans a P2	No	No			
<i>Participació l'AMPA de la mare o el pare</i>	No	No	No			
<i>Situació laboral dels pares</i>	Mare treballa i pare no	Pare treballa i mare no	Tots dos treballen			



# Anexo 8. Informe de la 11a sessió de la Xarxa per la Inclusió

**29 de maig de 2013. Lloc: IMET. Hora 9:30h-11:30h.**

*Participants: Anónimo (IMSST), Anónimo(IMET) Anónimo (Directora Escola Infantil de primer cicle pública) Anónimo(SMO) Anónimo(IMET) Anónimo(UGT), Anónimo (Salut Comunitària), Anónimo (Institut Pere Mata), Anónimo(IMSST), Maite Tejada (ONCE) Anónimo(FCV), Anónimo (IMSST), Anónimo(Servei de Discapacitats).*

*Coordinació i elaboració del document: Neus Gimeno i Sergi Sánchez (Oficina Tècnica del Pla Local d'Inclusió i Cohesió Social)*

## **Objectius de la sessió**

- Conèixer els beneficis que les escoles bressol aporten als infants i a les famílies vulnerables, així com els reptes que afronten en l'actualitat.
- Generar un espai de diàleg entre els membres de l'Espai Estratègic i les professionals de l'Escola Bressol per a que sorgeixen idees i propostes d'acció.

## **Desenvolupament de la sessió**

**Exposició de l'Anna (coordinadora Escoles Bressol Municipals) i de la Josepa (directora de les dues Escoles Bressol Municipals de Eixample).**

*Quins són els beneficis que aporten les escoles bressol?*

- Prevenició davant de situacions de risc social. Les famílies entren en contacte amb altres famílies, arriben a altres adults i coneixen nous tipus de pràctiques educatives.
- L'impacte positiu en el desenvolupament psicosocial de l'infant és durador i estalvia a la societat futurs costos en temes de rendiment escolar, salut, delinqüència, etc. Es promou la igualtat d'oportunitats tal i com es recomana des de Brussel·les, la promoció i l'impuls d'aquestes mesures representen una inversió a llarg termini.
- Es detecten abans les necessitats educatives especials que poden tenir alguns infants.
- Algunes famílies són molt joves i han repetit les pautes de comportament que han viscut a les seves famílies d'origen (ex: dona amb 24 anys i tres fills, manca de models parentals, baix nivell de formació, baixes habilitats socials), amb els risc que les acabin transmetent a les següents generacions. El fet d'accedir a l'escola "modula" aquests comportaments més perjudicials, ofereix altres models. Les llars d'infants utilitzen solucions imaginatives a aquests problemes. Són centres molt propers a les famílies que de vegades poden donar una resposta ràpida.
- Les AMPAS són actives en les escoles bressol i organitzen xerrades, tot implicant mares i pares. A més, els pares s'impliquen en les activitats i ofereixen models masculins d'implicació en la cura dels fills.
- L'equip d'atenció psicopedagògica realitza xerrades a grups de mares i pares.
- Les escoles bressol també són un servei que facilita la igualtat entre dones i homes, ja que allibera especialment a les dones de les tasques de cura i els permet desenvolupar altres aspectes de la seva vida (formació, feina, amistats, etc).

- Tarragona és zona única i les famílies es poden matricular allà on vulguin. Les LLIM (llars infants municipals) situades a Campclar a la gent de fora li costa molt venir, per l'estigma que té la zona. Hi queden places vacants, cosa que no passa amb la resta de llars de la ciutat on hi més demanda que oferta de places.
- Hi ha una revista que s'ha editat entre totes les llars "La veu del xumet", on es dona a conèixer quines activitats es fan en totes les llars de la ciutat.

*Quines dificultats afronten actualment les escoles bressol per atendre a les famílies vulnerables?*

- S'han incrementat els obstacles econòmics per a l'accés a les escoles bressol.
- A partir del curs 2012-2013 hi ha un canvi de quotes a les llars d'infants. Es diferencia la quota de menjador i d'escolaritat. L'Ajuntament només subvenciona la quota d'escolaritat. En la pràctica, això encareix el servei.
- S'ha reduït algunes bonificacions. Exemple, per família nombrosa passen del 50% al 10% (aquesta reducció és la mateixa per família nombrosa i per família amb més germans) o per a formalitzar la matrícula s'ha d'aportar la meitat de la quota bàsica. L'Ajuntament ofereix les bonificacions de les quotes que, segons els ingressos de la llar, poden reduir-se fins als 15 euros mensuals. Per aprovar aquesta bonificació s'ha d'estar al dia en el pagament d'impostos municipals (aquesta despesa es pot fraccionar). Aquesta és una de les raons per les que les famílies es donen de baixa.
- Les famílies han de fer front a despeses del menjador únicament amb el suport de les beques de menjador del consell comarcal. La tramitació es va començar al mes d'octubre. Les resolucions d'aquestes beques arriben molt tard (aquest any, a finals de gener), de forma que les famílies s'han d'arriscar a utilitzar un servei i que després que no els arribi la beca. (Val a dir que aquest any finalment s'han concedit pràcticament la totalitat de les beques).
- L'encariment de l'accés a les escoles bressol, juntament amb la situació de crisi actual, ha reduït l'ús de les escoles bressol. La demanda de places a les escoles bressol ha baixat: si fa dos cursos hi havia aproximadament 1000 sol·licituds, ara n'hi ha 700. De fet, en les escoles del barri de Eixample hi ha alguna plaça encara per cobrir. D'altra banda, ha disminuït el nombre d'infants que es queden al menjador escolar. A més, les famílies tendeixen a cada vegada més a rebre suport dels avis i d'altres familiars en comptes d'utilitzar alguns serveis de l'escola (ex: acollida). Altres famílies simplement abandonen l'escola bressol per manca de recursos econòmics. Val a dir que aquestes famílies mai no han estat usuàries de serveis socials i, en aquests moments, tampoc no utilitzen aquests serveis.
- Ser alumne de l'escola bressol suposa l'accés a una sèrie de serveis i recursos que no estan disponibles per a la resta d'infants i de les seves famílies: menjador escolar, programes culturals, equip d'atenció psicopedagògica, programa de música, programa de plàstica, activitats de suport a la parentalitat, etc. Precisament, són les famílies amb més risc d'exclusió social les que tendeixen a no portar els infants a les escoles bressol.
- Les famílies més vulnerables són les que tenen tendència a abandonar les llars d'infants. A vegades la complexitat de la seva situació fa que simples normes de funcionament (ex: portar pitet cada dia) se'ls faci una muntanya i llavors abandonen la llar. Aquestes famílies pateixen molt estrès en època de criança i reproduïxen el patró de conducta parental aquest perfil respon a:
  - Monoparental
  - Mare precoç i molts fills
  - Escolarització amb absentisme

- Poques habilitats socials
  - Baix nivell d'instrucció
- El fet que el professorat de les escoles bressol sigui fonamentalment femení no promou que els infants vegin les figures masculines com a figures de cura. Resulta que pràcticament no hi ha estudiants homes i que, a més, els pocs estudiants homes que finalitzen aquests estudis segueixen altres carreres laborals. Aquest rol tan clar que s'assigna a homes i dones arriba fins i tot a generar desconfiança entre les mares i pares que porten els infants al col·legi quan hi veuen un home educador. D'altra banda, des de les escoles ja s'estan detectant alguns canvis en els rols de mares i pares, ja que ara són molt més els homes que s'ocupen de portar l'infant al col·legi (potser a causa de l'augment de l'atur masculí).
  - Des de les escoles bressol es detecta una manca de recursos a la ciutat per atendre la diversitat de necessitats que tenen les mares i els pares en relació a la criança dels petits infants. L'escola bressol és molt positiva però només és una resposta i només atén a un nombre limitat d'infants. Les famílies també poden necessitar altres tipus de recurs (ex: grups de mares i pares). Abans, el PIC oferia un recurs alternatiu a les escoles bressol: el projecte "La Mar Salada", que organitzava xerrades, sessions de massatge, etc. Els recursos d'aquests tipus són els més escassos i els que amb més facilitat desapareixeran. Així mateix, es ressalta la manca de recursos econòmiques per a tornar a realitzar activitats a l'escola bressol i que s'havien fet en el passat i que havien funcionat molt bé, tals com el Tallers de musicoteràpia per a embarassades, o els cursos d'estimulació musical on participen conjuntament mares/pares i nenes. Es suggereix que aquestes activitats serien adequades per a realitzar-se no només des de les escoles bressol, sino també des dels centres cívics. En aquest sentit, es posa l'exemple Mas Pintat (Reus), un centre de suport a la infància i a les famílies de Reus, amb activitats per a 0-3 anys, tals com l'Espai nado o l'Espai psicomotricitat familiar. A més, el centre és el lloc de trobada d'una associació de mares de Reus ([www.mareus.org](http://www.mareus.org)).
  - Fa uns anys, des de les escoles Bressol es va veure com a necessari dinamitzar una xarxa de recursos per a infants de 0 a 3 anys a nivell de ciutat, però la iniciativa no va tenir èxit per manca de suport.

### **Comentaris fets sobre l'exposició per part del conjunt de participants**

- Les LLIM no són obligatòries, però per part de serveis socials, es veu possible que des d'un pla de treball concret s'incorporés la necessitat d'anar a una escola bressol.
- Avui en dia les famílies són diverses i s'han de diversificar els serveis i els recursos, tot normalitzant aquells destinats a les famílies amb infants menors de tres anys. No obstant, els recursos destinats de 0-3 anys són serveis que tenen molta fragilitat, perquè activitats que es poden realitzar en un moment i que són molt beneficioses es deixen de fer per manca de recursos o per altres causes.
- Amb la situació actual d'atur, la conciliació laboral ja no és el tema prioritari on poden ajudar les llars.
- Les llars d'infants tenen relació amb diferents serveis de la comunitat: serveis socials, CAP, Polítiques d'Igualtat de l'Ajuntament, amb Formació professional de l'àmbit sanitari hi ha alumnes que han vingut a fer cursos de primers auxilis als pares, amb l'equip d'atenció psicopedagògic (psicòleg, fitoterapeuta i pedagog) i amb els AMPAs de les llars.
- Finalment, val a dir que malgrat que moltes famílies no accedeixen a les llars d'infants per manca d'ingressos, els recursos públics que existeixen actualment ja haurien de ser suficients per a que cap família quedés fora de les escoles bressol per raons econòmica. Sobre el paper, una família amb pocs mitjans podria gaudir de la gratuïtat del menjador (beca del Consell

Comarcal) i d'una bonificació que reduiria el preu mensual de l'escola a 15 euros mensuals. A més, en cas d'extrema precarietat econòmica, és possible que des de serveis socials es donés suport per a cobrir els 15 euros mensuals. En la pràctica, les dificultats vénen per:

- Falta de coherència entre accions municipals: mentre que una mesura municipal afavoreix a les famílies amb menys recursos (bonificació de la taxa de l'escola), una altra penalitza a les famílies amb menys recursos (retirada de bonificacions a causa de no haver pagat impostos municipals).
- El menjador és un recurs teòricament accessible per a les famílies amb menys ingressos, ja que hi ha una beca destinada a sufragar-ho. No obstant, algunes famílies queden fora del servei de menjador perquè només poden saber si se'ls hi atorgarà la beca després d'haver utilitzat el servei. A més, estan en situació precària i tenen dificultats per avançar el pagament.
- Les famílies usuàries de l'escola bressol tendeixen a no acudir a serveis socials malgrat tinguin serioses dificultats.
- Per tant, una major coordinació de les diferents intervencions públiques, així com una adequada temporalitat de les concessions de les beques farien de les escoles bressol un recurs molt més inclusiu.

### **Propostes que sorgeixen durant la reunió**

- Possibilitat de crear una xarxa de recursos de 0 a 3 anys.
- Des del protocol de violència de gènere, es podria fer una xerrada als professionals de les escoles bressol per a que puguin identificar millor aquestes situacions.
- Valorar a les AMPAS de les escoles bressol com potencials generadors d'accions de suport a la petita infància que vagin més enllà de infants matriculats a les escoles.
- A les escoles bressol es podrien organitzar xerrades, sessions informatives, etc, per a les famílies del barri (tant si assisteixen a la llar, com si no). Les xerrades les podrien fer professionals d'altres serveis durant la seva jornada laboral. En el cas que assisteixin les famílies d'altres barris, caldria tenir en compte les despeses de transport.
- És difícil fer la connexió entre serveis com el Servei Municipal d'Ocupació i les llars d'infants, però a l'hora d'organitzar alguna formació o generar plans d'ocupació per exemple, es podrien tenir en compte determinades necessitats de pares amb menors de 0-3 anys.
- L'Anna i la Josepa poden assistir a la propera reunió de l'Espai Estratègic, on es preveu que companyes dels CAP exposin les seves experiències amb grups de mares i pares d'infants menors de 3 anys.

### **Propera reunió**

La propera reunió es realitzarà el dimecres 26 de juny, dimecres, de 9.30 a 11.30 a la biblioteca de l'IMET.

## Anexo 9. Códigos de las entrevistas en Servicios Sociales Básicos.

Temporalización de la intervención {4-0} Transmisión generacional {4-0} Conflicto {4-0} Caso ejemplar {4-0} Afirmativo {4-0} Centro abierto {4-0} Planificación familiar {5-0}  
Definición de necesidad {5-0} Intervención multidimensional {5-0} Monoparentalidad {5-0} Intervención apoyo emocional {5-0} Falta de planificación (familias) {5-0}  
Herramienta control de TS {5-0} Discriminación {6-0} Familista {6-0} Funciones de TS {6-0} Universal {6-0} Caridad {6-0} Dependencia del hombre {6-0} Respeto {6-0}  
Inserción laboral {6-0} Contractualista {7-0}~ Contraprestación {7-0} Trabajo en red {7-0} Relación con Caritas {7-0} Comunidad {7-0} Proceso de deterioro {7-0}~  
Relación con otras entidades religiosas {7-0} Dignidad {7-0} Cronicidad {7-0} Salud- Dependencia {7-0} Relación con servicios salud {8-0}  
Sentimientos del profesional {8-0}~ Apoyo comunidad {8-0} Intervención violencia de género {8-0} Barrio {8-0} Competencias básicas {8-0}  
Intervención psicológica {8-0} Trampear (profesional muddle through) {9-0} Confianza en servicios sociales {9-0} Violencia de género {9-0}  
Ayudas de urgencia {9-0} Plan de trabajo {9-0} Separaciones-Divorcios {10-0} ECEC {10-0} Clase social {10-0}~ Relación con Cruz Roja {10-0}  
Nec. Vivienda {10-0} Nec. Simbólica {11-0} Engaño {11-0} Subsidio {11-0} Estrategias supervivencia {12-0} Demanda explícita {12-0}~  
Asistencialismo {12-0}~ Acceso a servicios sociales {12-0} Intervención habilidades parentales {12-0}  
Intervención d TS para cambio actitud {12-0}~ Corresponsabilidad {13-0} Intervención socioeducativa {13-0} Derecho {15-0}  
Nec materiales {15-0} Consolidación de la pobreza {16-0}~ Relación con servicios empleo {16-0} Nec.Relacional {16-0}  
Derivaciones y relaciones entre equipos IMSST {16-0} Vivienda (recurso) {17-0} Nec. Material {17-0} Burocracia {18-0}  
Profesionalismo {18-0} Economía informal {19-0} Burocrático {19-0} Denuncia violencia de G. {19-0}  
Profesionalidad {21-0} Género {22-0} Nueva pobreza {22-0}~ crisis económica {24-0}  
Relación con educación {25-0} Familismo {26-0} Diferencias entre usuarios {28-0}  
Expediente de riesgo {28-0} Origen-Etnia {31-0} Nec. Hijos {34-0} RMI {42-0}  
**Profesionalista {54-0}~ Ayuda de urgencia {65-0}**

## **Anexo 10. Categorías y temas de los servicios sociales básicos.**

**Movilización de recursos externos - Reducción de derechos - Racionalización del propio presupuesto  
ACTIVACIÓN DEL USUARIO**

**Enmarcar la relación como desigual - Ganarse la confianza ENCUADRAR LA RELACIÓN**

**Intervención psicológica PALIAR NECESIDADES BÁSICAS**

**Paliar necesidades materiales básicas PALIAR NECESIDADES BÁSICAS**

**Certificación social – Advocacy REPRESENTACIÓN DEL USUARIO**

**Interiorización del nuevo estatus - Corresponsabilidad invertida - Dignificación de la condición de asistido - Formación underground REAJUSTE AL MEDIO**

**Negociación del control -Paliar la desviación - Control comportamientos desviados -Reestructuración de relaciones y formaciones familiares GESTIÓN DEL RIESGO SOCIAL**

# Anexo 11. Guión de entrevista a las familias

*(Se ha mantenido el documento original en catalán)*

## Objectius:

- Explorar les circumstàncies i els esdeveniments claus que configuren les **trajectòries familiars i socioeconòmiques de les noves mares i pares** dins de l'actual sistema de benestar de la ciutat de Tarragona (particularment **serveis socials bàsics i escoles infantils municipals**).
- Analitzar els **aspectes materials i simbòlics de la pobresa** en aquestes famílies. Comprendre com construeixen la seva **nova identitat** en aquesta situació de vulnerabilitat, així com les seves **estratègies materials i discursives**.

## Context de l'entrevista

La professional de la llar d'infants o de serveis socials ha demanat permís a la mare o pare per a que des de la universitat la truquem per a proposar-li una entrevista per a un estudi sobre com afecta la crisi a les famílies amb infants petits. A la vegada, la professional dóna un full d'informació on s'informa de la recerca a la família. Idealment, l'entrevista es realitzaria en el domicili habitual de la família.

## Introducció

*(Institució responsable i objectius de l'estudi, confidencialitat, gravació i temps de l'entrevista)*

*“Queremos escuchar a familias con niños y saber cómo se las están arreglando en estos momentos de crisis económica. Además nos interesa saber cómo les están ayudando los servicios públicos u privados y, más concretamente, los servicios sociales i llars d'infants. Por eso, durante esta entrevista primero le preguntaré sobre su situación general y la de su familia. Por otro lado, aquí no estamos para decir si lo que usted hace está bien o mal, ya que cada uno tiene sus motivos para hacer lo que hace. Precisamente estamos aquí para escucharle y entenderle”*

## Circumstàncies generals actuals

*Les següents qüestions fan referència a tots els membres de la llar.*

- Sociodemogràfiques
  - Edat
  - Origen – Temps d'estada a la ciutat
  - Tipus de llar i nombre d'infants
  - Habitatge i barri de residència
  - Salut
  - Situació legal
- Activitats dels membres de la llar
  - Feina – Estudis
  - Relació amb família extensa
  - Relació amb la comunitat i les relacions transnacionals
  - Usuaris de serveis públics o d'entitats socials
  - Participació en esglésies (religió), associacions, centre cívic, clubs, etc.
- Situació econòmica i material
  - Fonts i quantitat d'ingressos (estables i ocasionals)
  - Possessions
  - Despeses
  - Deutes

## Trajectòria de la mare i/o pare

- *Background* familiar y trajectòria vital
  - Composició i evolució de la llar familiar d'origen
  - Nivell educatiu i trajectòries laborals dels progenitors o d'altres adults claus
  - Situació econòmica i nivells de privacions
  - Adults importants o que esdevenen referència en algun aspecte de la seva vida

*Abans de passar al següent apartat, cal que la persona entrevistada repassi els aspectes més importants de la trajectòria socioeconòmica de la seva parella.*

## Situació actual

- Situació econòmica de la família
  - Situació laboral i formativa
  - Permisos parentals, excedències, “inactivitat”, etc.
  - Necessitats que emergeixen
  - Ingressos estables i ocasionals i capacitat de consum
- Relació amb altres esferes familiars i socials
  - Parella i altres infants i joves
  - Família extensa, la comunitat i les relacions transnacionals
  - Residencial
  - Salut
  - Qualitat de vida
  - Autoestima i identitat
- Conseqüències de la pobresa
  - Dificultats per a satisfer determinades necessitats materials de la família (*Si tingués 100 euros més al mes, en què els gastaria?*)
  - Manca de temps o dificultats per a gestionar el temps en funció de les necessitats de la família
  - Dificultat per a participar en activitats socials, culturals, celebracions, de lleure, d'esports
  - Vergonya, estigma, “desempoderament”. Possibles formulacions:
    - *¿Ha habido algún momento en que la dificultad económica haya producido algún momento desagradable para usted personalmente, o para su pareja?... ¿Puede detallar con quien y cómo?*
    - *Hay muchas familias en situación similar a la suya, ¿cómo cree que deben pasarlo estas familias?*
    - *¿Quins consells li donen els altres?*
    - *Com viu aquesta situació el seu marit? Com li afecta?*
- Estratègies
  - Accés al mercat laboral formal i informal
  - Atenció i cura de l'infant (o dels infants)
  - Canvis en el tipus i nivells de despesa
  - Canvis en la distribució dels recursos entre els membres de la llar
  - Suport de la família extensa, la comunitat i les relacions transnacionals
  - Barreres per sortir de la precarietat econòmica
  - Dilemes
  - Justificació de la situació familiar
  - Posicionament simbòlic – Estratègies d'identificació i de distinció social (*Què pensa d'algunes altres famílies que van a serveis socials?*)
  - Vies d'evasió (*Què li fa oblidar-se d'aquestes coses??*)
  - Percepció del futur



## **Suport institucionalitzat contra la pobresa**

*Entre les famílies usuàries de la llar d'infants és possible que no hagin utilitzat mai els serveis socials municipals o les entitats socials. En aquests cas, exploraré quins és el seu coneixement del recurs i quina percepció tenen de les seves característiques i del públic a qui va dirigit.*

- Serveis socials públics
  - Quins serveis i com els coneixia
  - Expectatives i demandes inicials
  - Tipus i utilitat del suport rebut
  - Tipus de relació amb els professionals
  - Accés a altres recursos
  - Sentiments abans, durant i després del contacte amb el servei
  - Comparació amb la resta de beneficiaris
- Iniciativa social i religiosa
  - Quins serveis i com els coneixia
  - Expectatives i demandes inicials
  - Tipus i utilitat del suport rebut
  - Tipus de relació amb els professionals o voluntaris
  - Accés a altres recursos
  - Sentiments abans, durant i després del contacte amb el servei
  - Comparació amb la resta de beneficiaris
- Escoles infantils
  - Com la coneixia
  - Motius per a inscriure l'infant
  - Expectatives inicials
  - Funcionament de la llar
  - Possibles esdeveniments que poden interrompre l'ús del servei
  - Accés a nous serveis
  - Ampliació de xarxa social
  - Conèixer / incorporar nous coneixement i formes d'educar
  - Canvi / resistències al nou rol de mare o pare
  - Nous projectes personals i laborals

## **Tancament**

1. Altres aspectes rellevants per la mare/pare
2. Retornar sobre les experiències més positives o els assoliments de la mare/pare
3. Permís per a tornar a contactar a la família per aclariments o futures entrevistes
4. Agrair la entrevista i aprofitar per explorar breument què els ha mogut a acceptar l'entrevista.
5. Reiterar que poden contactar al recercador en qualsevol moment per a qualsevol tipus d'informació, incloent els resultats de la recerca.
6. Entrega de l'obsequi

## Anexo 12. Resúmenes de las entrevistas a las familias

Ahmeh, hombre nigeriano de 45 años, con pareja y dos hijos de 4 y 2 años, y espera la llegada de un tercer hijo. Ambos están desempleados, reciben un subsidio básico, viven en un piso de alquiler de Adigsa y son usuarios de servicios sociales de la Part Baixa.

*Día y duración de la entrevista: 5 de mayo de 2011. 1h 35'*

Ahmed tiene una actitud reservada que puede deberse a la depresión que él mismo admite tener y de la que muestra signos a lo largo de la entrevista por medio de una actitud en general pesimista. Explica que él hace 11 años que llegó a España desde Nigeria y que su mujer llegó a España en 2008, cuando él aun trabajaba. Sin embargo, a partir de entonces cada vez ha trabajado menos y, en estos momentos busca sin encontrar. Explica que para el tipo de trabajos que puede optar necesita el coche, que él coge para recorrerse las zonas industriales. A veces ha trabajado temporalmente en ciudades lejos de Tarragona, como por ejemplo Castellón. Por contra, no considera útil los servicios públicos de búsqueda de empleo. Su mujer tiene la titulación universitaria de filosofía, pero tiene dificultades para encontrar trabajo, entre otras cosas porque no domina ninguna de las lenguas oficiales. Explica brevemente una dura trayectoria de inmigración que parece que le ha pasado factura en términos psicológicos, comenta que siempre va a tener que tomar pastillas para los nervios. No parecen tener una red familiar o social importante, sin embargo, parecen apoyarse bastante en el grupo de personas y en las creencias que profesan los testigos de Jehovah. Para que reciben ayuda material y apoyo moral. Ahmed habla del Mal para explicar los problemas que tienen él y su familia. Por otra parte, sigue al pie de la letra algunos de los preceptos de esta religión que pueden no facilitarle la vida cotidiana, como, por ejemplo, no trabajar sin contrato. Evita hablar de servicios sociales.

Youssef, hombre marroquí de 34 años, con pareja y un hijo de un año. Desempleado, recibe una prestación contributiva. Es usuario de servicios sociales de Sant Salvador.

*Día y duración de la entrevista: 9 de mayo de 2011. 1h 59'*

Después de trabajar tres meses en una empresa de construcción, lleva parado desde hace un año. Durante seis meses estuvo con el permiso de residencia y trabajo caducado porque había tenido problemas con la justicia (por beber bajo los efectos del alcohol). Esto le impidió solicitar la prestación de desempleo que le tocaba, así como tampoco pudo aceptar alguna oportunidad laboral que le había surgido. Por otra parte, las horas de servicio a la comunidad que realizó en el centro cívico le permitieron conocer los servicios sociales, a los que ha acudido para alguna ayuda puntual. Su mujer tiene estudios universitarios de Marruecos y había iniciado a aprender la lengua, pero lo dejó con el embarazo. Ahora que el niño tiene un año lo retomará. Él también ha hecho diversos cursos estos meses. También busca trabajo en grupo: tres o cuatro varones compatriotas cogen el coche y recorren los polígonos industriales. Parece tener una buena red social sobre todo de personas de su país, con las busca trabajo, celebra fiestas, o se hace favores o intercambia productos. Explica que muchos de sus compatriotas no conocen la lengua cuando van al INEM y por eso pierden prestaciones y en ocasiones se generan conflictos con los funcionarios. Dice que él los ayuda cuando puede, en este sentido.

Laura, mujer española de 35 años, con pareja argelina y dos hijos (4 y 9). El marido tiene empleo formal y ella realiza actividades informales, Del barrio de Sant Pere i Sant Pau, había sido usuaria de servicios sociales con anterioridad

*Día y duración de la entrevista: 11 de mayo de 2011. 2h 39'*

La larga y grave enfermedad de su hijo menor ha mermado la salud emocional y física de Laura. No tiene un empleo desde que su hijo enfermó. Ella tiene una ligera sordera que considera que representa un hándicap para buscar trabajo, así como una edad que empieza a ser avanzada para determinados trabajos de cara al público a los que ha intentado acceder. Compensa la falta de oportunidades laborales en la actualidad con una rica red de conocidas del colegio, donde realiza actividades de voluntariado (a través de la asociación de madres y de padres). Su marido trabaja más de 40 horas semanales y está a disposición de la empresa cualquier día de la semana, influyendo negativamente en la vida familiar. No obstante, la familia no tiene suficientes ingresos para hacer frente a los gastos que consideran que requieren los niños en línea con el resto de niños. El apoyo económico y logístico de los padres de Laura es y ha sido básico para el funcionamiento cotidiano de la familia. No obstante, este apoyo es cada vez más limitado debido al progresivo envejecimiento de los padres. Además, ella dejó su barrio (Torreforta) para vivir en zona una residencial de Tarragona de difícil acceso sin coche (se compró el piso en los momentos de prosperidad económica y urbanística). No se refiere negativamente a los servicios sociales, pero tampoco manifiesta que le hayan ayudado de forma significativa.

Lorena, mujer boliviana de 24 años, monoparental, tres hijas (dos gemelas de 2 años y una de 6). Sin empleo en el mercado formal ni prestación pública. Usuaria de servicios sociales de la Part Baixa.

*Día y duración de la entrevista: 9 de septiembre de 2011. 1h 27'*

Lorena se separó hace un año del padre de las niñas, que tenía problemas de alcoholismo y que volvió a Bolivia. En España no tiene familia excepto su madrastra (su padre ha muerto) que la ayuda ocasionalmente pero que tampoco dispone de recursos suficientes. Lorena ha acudido a la seguridad social y a servicios sociales, pero no le han podido tramitar ninguna prestación porque no tiene la documentación de la separación. En estos momentos está de trámites con su abogado para solucionarlo. No dispone de otros recursos estables que los de una casa a la que va a limpiar dos o tres horas por semana (su madrastra se queda las niñas ese rato) (tuvo que abandonar un trabajo a tiempo completo cuando su marido marchó para cuidar ella a las niñas). En servicios sociales le han tramitado para que acceda a alimentos de la Cruz Roja pero no ha podido ir porque le coincide con el día que va a limpiar. Además, la Cruz Roja se encuentra apartada de la ciudad y tiene dificultades para ir. Vive en una casa y un mobiliario bastante deteriorado del mercado privado, donde paga (cuando puede) 100 euros al mes. Lorena muestra mucha desesperación e impotencia. Sus hijas son muy pequeñas y ella no puede a veces darle la comida que querría (ha rebajado a veces la leche con agua). Por otra parte, esta situación le afecta a la salud, tiene muchos mareos y durante la misma entrevista se muestra emocionalmente vulnerable. No se ha visitado al médico por la atención y la energía que le reclaman continuamente las niñas.

Carmen , mujer española, de 44 años, con pareja y un hijo de 16 años. Reciben un subsidio básico de 426 euros y son usuarios de servicios sociales de la Part Baixa.

*Día y duración de la entrevista: 10 de septiembre de 2011. 1h 42'*

La familia de Carmen ha vivido con la crisis una trayectoria social descendiente, que le ha obligado a cambiar sus hábitos y bajar sus expectativas. Carmen y su marido son ambos parados de larga duración que ven con desesperación que sus oportunidades laborales son bajas. Tuvieron que dejar el piso de alquiler para volver a vivir a casa de la madre de Carmen. La madre estaba enferma y la cuidaban a cambio de estar en casa. Pero la madre tuvo que ingresar en la residencia y ellos no han podido abandonar el piso por falta de recursos. Esto ha afectado las relaciones con los hermanos (excepto con una que entiende la situación). Manifiesta tener muchos bajones porque no puede hacer lo que hacía antes (salir para un cumpleaños) y porque vive como de ocupa en un piso. Afirma que su hijo, aunque es muy responsable, también ha bajado en los estudios por culpa de la situación. Ella va a servicios sociales y recibe ayudas puntuales pero está contenta con el trato que recibe. Se distingue a sí misma de otros usuarios (inmigrantes), y recuerda que ella vive en la misma escalera donde se crió el que hoy es alcalde de Tarragona.

Munir, Hombre marroquí de 42 años, casado con tres hijos (5,4y 1 años), desempleado, ha agotado la prestación contributiva y ahora inicia a percibir el subsidio de desempleo, del barrio de Bonavista, es usuario de los servicios sociales.

*Día y duración de la entrevista: 24 de octubre de 2013. 1h 48'*

Fue despedido hace seis meses tras unos problemas de salud que le impidieron asistir a trabajar durante varios días. En estos momentos inicia un periodo de reducción de ingresos, pues para de recibir una prestación de aproximadamente 900 euros a percibir un subsidio de 426. Además durante estos meses de desempleo ha gastado los ahorros. Admite abiertamente que no se ve estudiando para reciclar unas competencias adaptadas al sector de la construcción, puesto que estudiar lo asocia a la infancia. Vive en el piso de un amigo marroquíes, al que hasta ahora ha pagado un alquiler mensual. La entrevista se realiza en el domicilio, dónde se puede observar un estado del mobiliario y de las paredes antiguo y deteriorado. Explica detalladamente las estrategias de ahorro, sobre todo en el consumo de productos “no básicos”: los juguetes los compra a amigos o los busca por la calle. También explica que los marroquíes pueden tener tres hijos o más porque no son como los españoles, que necesitan irse de vacaciones, salir a comer fuera, etc. Respecto a las escuelas infantiles municipales, dice que es un pena que ahora que sobran plazas, no pueda llevar a su hijo pequeño porque necesita los quince euros mensuales de cuota para otrs gastos básicos (cuando sus dos hijas eran más pequeñas y él tenía un sueldo no había obtenido plaza.

Dunia, mujer marroquina de 26 años, casado y con un niño de dos años. Ambos adultos realizan actividades informales para obtener unos pocos euros diarios. No reciben ningún ingreso estable, más allá de la caridad de servicios sociales y de la Cruz Roja. Son usuarios de servicios sociales y de la escuela infantil municipal de Sant Salvador

*Día y duración de la entrevista: 2 de octubre de 2013. 1h 24'.*

Dunia expone una situación de pobreza extrema y de la necesidad de desarrollar unas estrategias de supervivencia que ponen en riesgo la integridad física de los adultos. Él sale a menudo a buscar chatarra pero ha tenido peleas con otros buscadores, debido a la competencia y a la necesidad que existe hoy día en esta franja del mercado laboral. Muchos de los días él vuelve a casa sin haber ganado nada de dinero. Ella hace pan en casa para una pequeña tienda del barrio. Muestra al entrevistador su muñeca izquierda, que está ostensiblemente deformada. Responde al entrevistador que no puede ir al médico porque entonces debería parar de realizar esta actividad, que es básica para la subsistencia material de la familia. Vive en un piso de Adigsa (parque público) que hace meses que no paga alquiler. Dejó de cobrar la prestación de la Renta Mínima de Inserción porque, con la enfermedad de su padre, estuvo más de un mes en Marruecos sin saber que excedía el tiempo límite que permitía la prestación pasar en el extranjero. La sanción incluye que hasta dentro de dos años no puede volver a solicitar la prestación. Dunia, que tiene estudios universitarios de Marruecos, muestra una fuerte motivación por formarse. A pesar de las privaciones, ha realizado cursos de idiomas y de otras habilidades básicas en España. Sin embargo, no tiene la posibilidad de realizar estudios reglados más decisivos de cara a una inserción laboral de calidad. Esta motivación la proyecta en su hijo, por el que hacen un esfuerzo económico sobresaliente para que vaya a la escuela infantil (cada mes deben reunir 16 euros). La falta de redes familiares y sociales acentúa cierto aislamiento y la falta de apoyos materiales.

Danitza, mujer nigeriana de 27 años, con pareja y dos hijos de 6 y de 2 años. El marido esta recientemente empleado y pagan una parte de la cuota de la hipoteca Empleo del marido. No es usuaria de servicios sociales, pero si de la escuela infantil municipal de Sant Salvador.

*Día y duración de la entrevista: 13 de octubre de 2013. 47'.*

Hasta la crisis había trabajado con regularidad, pero a partir de 2009 solo había podido trabajar los veranos en una empresa de limpieza. Además, este último verano solo le había ofrecido un día a la semana, en el que cobraba 35 euros limpios. Su marido, después de tres años parado desempleado, hace dos meses que trabaja en los andamios, para Repsol, con un sueldo de 1100 euros mensuales. La falta de familia en España la compensan a nivel social con redes sociales basadas en el origen y en la iglesia (pentecostal). Esta red se demuestra básica para su integración social en el territorio, o para el acceso a servicios como la escuela pública, no solo por la información que le ofrecen las amistades sino por la confianza que le transmiten en el servicio. [Danitza responde continuamente con monosílabos y la entrevista se desarrolla con dificultad. Se accede a volumen relativamente reducido de información]

Marta, mujer española de 24 años, víctima declarada de violencia de género, con dos hijos de 6 y 2 años. Vive en casa de sus padres, con éstos y con su hermana de 19 años. Esta situación de desempleo y con un subsidio básico (RAI). Usaria de la escuela infantil de Sant Salvador

*Día y duración de la entrevista: 20 de octubre de 2013. 1h 41'*

Desde que se separó de su marido vive con sus padres sin posibilidad de alternativa. Ha ido a servicios sociales a solicitar alojamiento para ella y sus dos hijos pero solo le ofrecen la posibilidad de ir a una casa de acogida para mujeres maltratadas en Lleida o en Barcelona. Ella considera que no son lugares adecuados sobre todo para sus hijos y se queja que de con una pequeña ayuda de servicios sociales podría alquilar un piso. La respuesta que recibe es que no existe ese tipo de ayuda para su caso. La familia de Marta tiene pocos recursos económicos (viven de una pensión de incapacidad de 700 euros del padre) y ella está deja buena parte de la prestación en casa (426 euros de la RAI). No ha solicitado ayuda de alimentos o para otras necesidades básicas aparte de la vivienda porque “no le gusta ir llorando a los sitios, dar pena”, como ella considera que hacen otras personas. Se lamenta de la falta de espacio en casa, la poca ayuda que recibe de su familia para atender a sus hijos y de la mala relación que tiene con su madre. Está esperando que se aprueben las becas de comedor de la escuela infantil para disponer de tiempo seguido entre las 9 (o las 8, si fuera necesario) y las 17h para buscar un trabajo.

Salma, mujer de 38 años de origen marroquí, con pareja y 1 hijo. Viven en casa de una amiga. Ella tiene empleo a tiempo parcial y el niño va a la escuela infantil de Ponent.

*Día y duración de la entrevista: 11 de diciembre de 2013. 1h 43'*

Salma trabaja los fines de semana 20 horas en una empresa de limpieza y cobra 650 euros. Su marido, que llevaba desde el inicio de la crisis sin empleo en la economía formal, acaba ahora de empezar a trabajar con un contrato temporal por periodo corto. Para esta familia ha resultado decisiva la ayuda que han recibido de una mujer más mayor, que era compañera de trabajo de Salma en un hotel de la Pineda. Esta señora heredó una pequeña casa en Ponent e invitó a Salma y a su familia a habitarla, a cambio de que la mantuvieran y pagaran los gastos asociados. Salma habla de la señora como de su “madre” y la señora lo corrobora. La señora también está presente en la entrevista porque tiene la pierna mal y se queda en casa de Salma durante el día. Salma comenta no ir a servicios sociales porque servicios sociales solo atiende a las personas muy pobres, que pasan hambre. De hecho desconoce dónde están ubicados. Es una persona en general positiva, pero cuando se refiere a la vez que solicitó información en la escuela infantil municipal para apuntar a su hijo (el curso pasado) lamenta que se lo pusieran difícil por la falta de claridad respecto a la documentación que debía llevar. Dice que se cansó y por eso no lo ha apuntado hasta este curso. Por otro lado, cuenta que no podrá solicitar la beca comedor porque no está empadronada donde habita realmente, puesto que la casa que se ha oficializado la herencia de la casa por parte de su amiga porque está no tenía dinero para pagar los impuestos de aceptación.

Lika y Mapaté, mujer y hombre de 32 y 39 años de origen camerunés, con una hija de 5 años y un hijo de 2 años. El marido tiene un empleo a tiempo parcial del marido. Son usuarios de los servicios sociales básicos de Sant Pere i Sant Pau.

*Día y duración de la entrevista: 9 de diciembre de 2013. 2h 07'*

El único ingreso de la familia es el sueldo de 500 euros del marido, que trabaja los fines de semana de seguridad en una discoteca. Deben pagar casi 300 euros de alquiler del piso. Consideran un tema también de dignidad evitar los impagos de forma que priorizan pagar el alquiler antes que otros gastos básicos de alimentación, ropa, educación o vida social. Carecen de redes familiares o de apoyo en el territorio y muestran dolor por las discriminaciones que han sufrido, fundamentalmente, por ser negros. Han notado la discriminación, el ser diferente, como una barrera infranqueable para encontrar trabajo. Asimismo, señalan la envidia y la competitividad entre iguales como una de las razones por las que han dejado de relacionarse con personas de un origen geográfico similar. Denuncian que servicios la trabajadora social de servicios sociales no les ha informado de ninguna de las ayudas a las que tenían derecho, y que fue gracias a una "tía" (paisana del mismo pueblo de origen) que supieron que en Cruz Roja daban alimentos básicos. Manifiestan haber sentido el desprecio por el hecho de ser pobres por parte de algunas profesionales (la trabajadora social "girarles la cara") y organizaciones (muestran al entrevistador una caja con seis cartones de leche caducados, que manifiestan les acaba de dar la Cruz Roja). En contraposición, destacan la actitud de respeto y de atención que siempre le muestra un trabajador social, así como la que le muestra el propio entrevistador.

Soraya, mujer española con pareja y cinco hijos (7,5,4,3 y 1 años). Vive en un piso que han ocupado, sin empleo y sin recibir prestaciones, realizan actividades informales marginales para conseguir unos ingresos bajos e irregulares. Son usuarios de los servicios sociales y de la escuela infantil de Sant Salvador.

*Día y duración de la entrevista: 17 de diciembre de 2013. 55'*

Soraya de 25 años su familia no tienen red familiar. Ella no conoció a sus padres y fue criada por instituciones de la DGAIA (Dirección General de Atención a la Infancia de Cataluña). Sólo conoce a su abuela, con la que no mantiene relación. Su marido tiene la familia en Andalucía. De joven se quedó embarazada, perdiendo el trabajo en ese momento. Desde entonces ha tenido con su actual pareja hijos muy seguidos, en parte, para compensar la soledad que ha vivido durante su infancia. Ella realiza un esfuerzo económico (16 euros mensuales) para que su hijo asista a la escuela infantil. Dice que lo hace para que el niño viva un ambiente más normalizado que el de su casa y también, muy importante, para que ella pueda salir por las mañanas a buscarse la vida (ayudar a su marido a coger chatarra, o pedir limosna). Ocasionalmente, su marido también hace faenas de arreglos de cosas para gente del barrio, aunque más que cobrarles dinero, recibe pequeños obsequios. No reciben ninguna prestación a causa de su situación de vivienda irregular, aunque esperan que en los próximos meses la trabajadora social se la pueda tramitar igualmente. Admite desesperación ante la multitud de ocasiones que no tiene (suficiente) comida para darles a sus hijos, o para los gastos mínimos necesarios para la vida social (regalo de cumpleaños para asistir a una fiesta). En ocasiones pide prestado en las tiendas pequeñas del barrio, o roba comida en los grandes almacenes.

## Anexo 13. Códigos del análisis de las entrevistas con las familias.

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



## Anexo 14. Índice de tablas, gráficos, mapas y figuras

Tabla 1. Datos producidos por el doctorando (2011-2016). Fecha, trabajo empírico realizado, formato de los datos extraídos y unidad de análisis objeto de la recogida de los datos	XXVIII
Tabla 2. Tipos ideales de lógicas institucionales (potencialmente) influyentes en las políticas municipales contra la pobreza de Tarragona.	72
Tabla 3. Ejemplos de intervenciones de la asistencia social pública y de las escuelas infantiles municipales en la ciudad de Tarragona según la dimensión de la desigualdad sobre la que intervienen	97
Tabla 4. Características sociodemográficas sobrerrepresentadas en las zonas principales dónde se han analizado los servicios sociales básicos	110
Tabla 5. Pregunta básica de investigación, hipótesis de trabajo, caso de estudio, unidades de análisis, preguntas específicas de investigación, objetivos de investigación y métodos de investigación	115
Tabla 6. Madres y padres entrevistados según características socioeconómicas, utilización de los servicios y fecha y lugar de la entrevista	118
Tabla 7. Profesionales colaboradoras directas de la investigación	121
Tabla 8. Características socioeconómicas comunes de los usuarios y distancia social respecto de las trabajadoras sociales	123
Tabla 9. Temas analizados en relación con los servicios sociales básicos, las escuelas infantiles y las familias.	132
Tabla 10. Duración del paro registrado en Tarragona, Cataluña y España. Mayo/Junio 2013	143
Tabla 11. Porcentajes de familias con dificultades de llegar a final de mes y principales estrategias utilizadas. 2008	149
Tabla 12. Personas beneficiarias de prestaciones gestionadas por el SEPE en Tarragona, Cataluña y España. Junio de 2013	150
Tabla 13. La renta mínima de inserción en Tarragona, Cataluña y España. Expedientes y beneficiarios. 2012	153
Tabla 14. Trabajadoras sociales en unidades funcionales, según los centros de servicios sociales de Tarragona. 2013	176
Tabla 15. Cobertura de trabajadoras sociales y de recursos, y número de tramitaciones por profesional, según el centro de servicios sociales de Tarragona. 2013	179

Tabla 16. Escolarización de 0 a 2 años en Tarragona y en Cataluña en el curso 2013-14	186
Tabla 17. Reestructuración de la asistencia social pública en Tarragona. 2008-2016	193
Tabla 18. Porcentajes de familias que asisten a las escuelas infantiles de primer ciclo municipales, total y según características socioeconómicas. Tarragona, curso 2013-14	276
Tabla 19. Porcentaje de niños/as que asisten a las escuelas infantiles de primer ciclo municipales en zonas con desventajas según el origen geográfico de la madre, y porcentaje de mujeres que viven en esas zonas, según el origen geográfico. Tarragona, curso 2013-14	277
Tabla 20. Porcentajes de familias con ingresos bajos, de plazas inscritas y de utilización de servicios en las escuelas infantiles de primer ciclo municipales. Tarragona, curso 2013-14	279
Gráfico 1. Puntos porcentuales de incremento de la población en Tarragona, Cataluña y España desde el año 2000 hasta el 2013	137
Gráfico 2. Porcentajes de población extranjera respecto al total de la población según la zona de procedencia, por barrios. 2014	140
Mapa 1. Barrios y zonas de la ciudad de Tarragona	139
Mapa 2. Predominio de los tramos de ingresos por barrios en Tarragona. 2008	145
Mapa 3. Zonificación de educación infantil y primaria en Tarragona. 2013	187
Figura 1. Modelo analítico de las políticas municipales contra la pobreza	38
Figura 2. Restricción de prestaciones en los servicios sociales básicos	170
Figura 3. Categorías de usuarios de la asistencia social pública a partir de procesos de precarización que varían de forma gradual en temporalidad e intensidad	198
Figura 4. Procesos interrelacionados de <i>readaptación social</i> de la “nueva pobreza” desde los servicios sociales básicos	204