

Artículo de investigación aplicada

# LA MIRADA DEL TRABAJO SOCIAL SOBRE MECANISMOS QUE VINCULAN AL ESTADO CON LA SOCIEDAD

*Autora*

IRENE MARÍA LÓPEZ-GARCÍA

**Cómo citar este artículo:**


López-García, I. (2022). La mirada del Trabajo Social sobre mecanismos que vinculan al Estado con la sociedad. Cuaderno de Trabajo Social, 1(19), 70-92. Santiago de Chile: Ediciones UTEM.



## IRENE MARÍA LÓPEZ-GARCÍA

*Licenciada en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Granada. Máster universitario en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Cádiz. Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Cádiz. Personal Docente Investigador (PDI) en el área de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Cádiz.*

Correo electrónico: irene.lopez@uca.es.

 <https://orcid.org/0000-0002-7852-5937>.

Artículo recibido el 31 de enero de 2022  
y aceptado el 25 de julio de 2022

## Resumen

Las sucesivas crisis y sus efectos reclaman actuaciones públicas de profundo calado, vertebradas y coordinadas en beneficio de la población que más las padece. Al respecto, este artículo se propone conocer la posición del Trabajo Social sobre la existencia o no de instrumentos aplicados en las políticas públicas para la inclusión que contribuyan a reducir la exclusión social y mejorar la intervención social que se torna difícil ante la complejidad de los fenómenos actuales. Se parte de conceptos como el de integralidad, gobernanza y participación, que actuarían como palancas en la conexión entre la acción del Estado y los intereses de la ciudadanía, la sociedad, garantizando una mayor profundidad democrática y bienestar. Para ello, se ha optado por la aplicación de la metodología cualitativa y se han llevado a cabo entrevistas en profundidad con profesionales relacionados vinculados con el Trabajo Social con la finalidad de obtener un acercamiento a su cosmovisión sobre la manera en que la administración afronta la cuestión social y su influencia sobre su quehacer diario. Los resultados resultan poco alentadores. Se reconocen pocos avances en el modelo de organización administrativa y en las fórmulas para atender a una ciudadanía dinámica, cambiante y ajena a sistemas verticales, estancos y escasamente cooperativos.

### PALABRAS CLAVE

Trabajo Social, integralidad, gobernanza, participación, políticas para la inclusión

## Abstract

The successive crises and their effects demand public actions of deep depth on the population that suffers the most, in addition to being vertebrate and coordinated. This article aims to know the position of Social Work, as it is one of the main affected, on the existence or not of instruments, applied in policies for inclusion, that contribute to reducing social exclusion. And with this improve a social intervention that becomes difficult in the face of the complexity of current social phenomena. It is based on concepts such as integrality, governance and participation, which would act as levers towards the connection between the action of the state and the interests of citizens, of society, guaranteeing greater democratic depth and well-being. To this end, the application of the qualitative methodology has been chosen, in-depth interviews have been carried out with professionals related to Social Work in order to obtain an approach to their worldview on how the administration faces the social issue and its influence on their daily work. The results are not very encouraging, as a shared diagnosis little progress is recognized in the model of administrative organization and in the formulas to attend to a dynamic, changing citizenry and alien to vertical, watertight and scarcely cooperative systems.

### KEYS WORDS

Social Work, integrality, governance, participation, policies for inclusion

## INTRODUCCIÓN

Vivimos en tiempos de desequilibrios y eso ha afectado al desempeño profesional propio de los y las trabajadoras sociales. No se trata de un hecho nuevo, desde hace décadas el trabajo social ha tenido que lidiar con el surgimiento de considerables acontecimientos, como el debilitamiento del Estado de bienestar y los sistemas de protección social. En ambos han incidido las distintas crisis económicas mundiales, contribuyendo a la destrucción de empleo y al aumento de la flexibilidad laboral, que ha precarizado a parte importante de la población empleada, lo que en su conjunto ha llevado al cuestionamiento de la viabilidad del gasto social (Laparra y Pérez, 2012). En la actualidad, han venido a sumarse las graves consecuencias provocadas por la pandemia de covid-19, agudizando un contexto de malestar.

A grandes rasgos, se podría afirmar que todos estos elementos han ido transformando tanto a los grupos humanos y sus necesidades como a los propios escenarios que son objeto de intervención social por parte del Trabajo Social. Numerosos y complejos problemas sociales determinan limitaciones y tensiones para la vida de gran parte de la población. Se abren aún más las brechas de desigualdad a nivel global, pero también en lo local. Por tanto, no se trata tan solo de una caída económica o debilitamiento del capitalismo, sino de una auténtica crisis de lo social (Serrano; Parajuá y Zurdo, 2013). Las consecuencias de la inestabilidad financiera se extienden a las condiciones de vida de la ciudadanía, desembocando en el incremento de la vulnerabilidad social (Abad y Martín, 2015). Si bien es cierto que el Trabajo Social dispone del suficiente acervo técnico y cognoscitivo como para adaptarse al ritmo y las dinámicas de cambio en este contexto de globalización económica y política, la complejidad de las condiciones sociopolíticas y la escasez de los recursos financieros por parte de los estados lleva a un creciente requerimiento de medidas adaptadas a su situación por parte de la ciudadanía, que los sitúe en colectivos menos frágiles.

Ante tales desafíos, es necesario repensar las políticas sociales como instrumentos que buscan tener un impacto en el bienestar humano. En concreto, se trata de las políticas para la inclusión social; es decir, aquellas que están ligadas a la intervención de los profesionales de primera línea que trabajan con población vulnerable y en riesgo de exclusión social. Indiscutiblemente el Trabajo Social es una disciplina con una amplia trayectoria en este terreno.

Desde la perspectiva que aquí se plantea, esta reflexión sobre la política pasa por atender a los instrumentos que aumentan los vínculos entre el Estado y la sociedad; es decir, que favorecen que suceda una mayor interacción entre la

acción de gobernar y los intereses de la ciudadanía, mejorando las fórmulas organizativas de la administración, así como aunando las capacidades y los intereses de los actores políticos y los actores sociales. De hecho, su relación con las próximas generaciones, especialmente aquellas empobrecidas por sus gobernantes, dependerá de la disponibilidad de recursos naturales, pero también de la calidad de los servicios públicos (García; Sandoval y Espinoza, 2018).

Las respuestas por parte del Estado a estos desafíos han de provenir, entonces, de la integralidad, la gobernanza o el trabajo en red, y la participación ciudadana. La presencia de estos rasgos favorecería la legitimidad y efectividad de las políticas para la inclusión social. Además, están conceptual e íntimamente relacionados entre sí y, sobre todo, implican un cambio sustancial en el diseño y ejecución de las políticas (Peters y Pierre, 2005). De tal manera, involucran la competencia o aptitud de la política social para afrontar de manera integral un asunto social (Cunil-Grau; Fernández y Thezá, 2013). Son, asimismo, primordiales para regenerar el ejercicio de las formas de gobierno, proceso inacabado. Estos tres elementos son relevantes por dos razones. La primera es que los tres contribuyen a fortalecer al Estado, modernizar las instituciones y profundizar la democracia, de ahí que se generen más conexiones con la ciudadanía. La segunda es que las políticas para la inclusión social buscan resolver o al menos disminuir problemáticas multidimensionales como la pobreza y la exclusión social, y para ello resulta imprescindible un abordaje integral, intersectorial, así como dar voz a los ciudadanos, lo que contribuye a detectar las necesidades reales de la población.

Los planteamientos de este artículo giran en torno a la urgencia de revisar los enfoques conceptuales y estratégicos de la gestión operativa en el quehacer profesional diario de los y las trabajadoras sociales, con el fin de hacerlos más pertinentes a esta realidad enmarañada y cambiante. El papel del Trabajo Social es fundamental, pues está obligado a tener en consideración las demandas de este intrincado entorno, demostrando su capacidad de autogestión en el uso de los recursos internos de las organizaciones.

Se pretende un acercamiento al Estado y la condición del nexo entre el Estado y la sociedad, observándose la presencia de estos tres mecanismos: integralidad, gobernanza y participación en las políticas para la inclusión social y su acción sobre la población más vulnerable, a través de la mirada de los profesionales del Trabajo Social que implementan tales medidas. El objetivo de este trabajo consiste, pues, en poner de relieve el posicionamiento, las percepciones y valoraciones de los y las trabajadoras sociales que han participado del diseño e implementación de las políticas públicas de inclusión social en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Andalucía es una región en el sur de España que cuenta con las competencias suficientes sobre el bienestar social y el sistema de servicios sociales, al tiempo que cuenta con una de las mayores cifras de exclusión social del país. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador Arope<sup>1</sup>) fue del 35,1% en 2020, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Aunque las políticas para la inclusión social son políticas de multinivel y vienen trazadas desde la Unión Europea (UE) para que se desarrollen con especial sentido en el espacio local, Andalucía dispuso un Plan Andaluz de Inclusión Social de 2003 a 2006 prorrogado a través de órdenes de subvención anuales hasta la actualidad. En momentos de gran trance se promulgaron decretos-leyes de lucha contra la exclusión social, de ahí la relevancia de tomar este territorio y estas políticas en consonancia con el Trabajo Social como objeto de estudio.

## 1. ANTECEDENTES

En España, hasta la década de 1990, la fórmula de organización de la administración pública que ha predominado es el modelo burocrático (Porrás, 2007). Sin embargo, a mediados de esa década, cuando se constatan las fallas del modelo burocrático weberiano, se impulsan medidas de reforma (Prats i Catalá, 2005). Se apuesta, en tal caso, por introducir rasgos del paradigma de la nueva gestión pública y, en menor medida, de la gobernanza. Es una época en que, con el fin de buscar soluciones a las carencias ciudadanas en una sociedad cada vez más fragmentada, las administraciones públicas empiezan a promover estructuras, instrumentos y organizaciones con los que superar la tradicional división de especialización sectorial y vertical de sus instituciones (Serrá, 2004), considerando, además, la descentralización del Estado de bienestar iniciada a mediados de los años ochenta.

Destaca, por consiguiente, el desarrollo de modelos transversales de gestión; es decir, relaciones de trabajo interdepartamentales e integrales a la propia intervención pública (Brugué; Canal y Payá, 2015). Se considera inevitable dar una mayor relevancia a elementos que sustituyan total o parcialmente el principio de jerarquía y la especialización funcional por una coordinación horizontal y equipos de trabajo multidisciplinares (Ballarín, 2008).

---

1. La tasa Arope, propuesta por la Unión Europea (UE) indica que a población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:

- En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).
- En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).
- En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

En este artículo se presentan tres elementos fundamentales para el cambio de fondo de la administración y su cultura organizativa, destinados, en este caso, a mejorar los patrones laborales de los trabajadores sociales a la hora de enfrentarse a las intensas transformaciones sociales y económicas que se devienen.

### 1.1 Integralidad

Una de las fórmulas para una mayor eficacia de la administración pública es el establecimiento de criterios como la integralidad y la transversalidad en la planificación y ejecución política, frente a formas de hacer más tradicionales colmadas de acciones sectoriales y burocratizadas (Subirats, 2005). El modelo integral supone una manera de organización administrativa que surge ante la aparición de demandas sociales que no pueden ser resueltas por las competencias asignadas a una sola parte de la estructura orgánica vertical, que implican a toda la organización o a su gran mayoría. Asimismo, la integralidad, como fórmula de organización, permite una intervención plural que determina que las personas afectadas y las instituciones implicadas se integren en políticas que pretendan responder a problemas multicausales con numerosas aristas, como los actuales, tales como “la debilidad de las clases medias, el aumento de la pobreza infantil y la exigua efectividad alcanzada por la cobertura de los sistemas de protección social” (Sevilla y López-García, 2019, p. 1150).

El concepto de integralidad indica la necesidad de dar respuestas completas, exhaustivas y personalizadas al problema de la exclusión social, debido principalmente a los rasgos de multifactorialidad y multidimensionalidad de sus causas económicas, de empleo, sociales, personales y/o culturales. La integralidad exige una atención no al problema en general, sino a la persona en particular, favoreciendo itinerarios personalizados de acompañamiento a la inserción hasta alcanzar la autonomía del individuo.

Esta integralidad y/ o transversalidad se proyecta imprescindible en el trabajo social, pues permite abordar simultáneamente más de una carencia de protección social. Además, la provisión de servicios cada vez más tiende a proceder de distintos sectores de la administración pública, tanto del ámbito estatal como del autonómico y local. Estos han de coordinarse para proporcionar beneficios a las personas y familias en situación de vulnerabilidad o en riesgo de estarlo en algún momento de su itinerario vital. Por otra parte, el Estado se ha atribuido progresivamente las áreas sociales con el objeto de procurar la integración sociolaboral, asignando la producción de los servicios benéfico-asistenciales a las administraciones locales (Navarro y Rodríguez, 2009).

## 1.2 Gobernanza

La gobernanza supone la gestión compartida de la complejidad social (Morata, 2011). Con ella se desdibujan los límites y las responsabilidades del Estado para hacer frente a las necesidades. La gobernanza nace para responder eficazmente a las nuevas demandas sociales y a los nuevos retos de gestión democrática de los asuntos públicos propios de la sociedad postindustrial (Fernández y Mota, 2009). Es el conjunto de reglas que pautan la interacción en un marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general, sobre entornos complejos y dinámicos, lo que conlleva una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, en la definición del interés general (Cerrillo, 2005).

La gobernanza entraña la existencia de una pluralidad de actores públicos en distintos niveles de gobierno y privados, tales como organizaciones empresariales y sociedad civil, que interactúan de manera cooperativa mediante la coordinación del Estado (Mayntz, 1998). Estas redes mixtas propiciarían la mejora en la calidad de los servicios públicos al desburocratizarlos y reforzarían dinámicas democráticas amplias con una sociedad más participante y, por lo tanto, vigilante (Peters, 2004). Supone, a su vez, una cierta desestatización de la política, lo que, según Jessop (2006), favorece la capacidad del Estado para mediar entre las instituciones superiores y las inferiores, ya que se transfieren algunas de sus capacidades tanto a unos como a otros, favoreciéndose las redes horizontales de poder.

En las instituciones de atención y de servicios sociales se entenderá la gobernanza como un escenario que, si bien privilegia la gestión estatal, también se abre a la participación civil y a las iniciativas de colaboración con sectores civiles organizados. De esta manera, la práctica formativa es resultado de la gestión pública, la autogestión civil y la cogestión entre los actores políticos y sociales (Carreón-Guillén et al., 2018).

No obstante, el modelo de la gobernanza, como instrumento organizativo que mejora la intervención del Estado y se acerca a la ciudadanía, dispone de ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, “una mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar” (Peters, 2005, p. 586). A pesar de la pérdida de poder del Estado nacional a favor de entidades subestatales y supranacionales, y de la transformación que ello supone, este no perderá ni la relevancia ni la centralidad política, aunque es cierto que su papel cambia. Hay dos posturas respecto de este controvertido tema. Una primera asevera que el Estado ha perdido la capacidad de gobernar (Rhodes, 1997). Una segunda sostiene que el Estado sigue teniendo un rol central, pues es quien define el marco organizativo de la red, marca la direc-



ción política y administrativa, crea las estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulan la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes (Peters y Pierre, 2005; Prats i Catalá, 2005). Empero, a veces los intereses de los actores no responden al interés público general, de ahí la prevalencia del Estado y las instituciones políticas del gobierno sobre los grupos de interés para poder tomar la decisión final, siempre que responda al interés público y esta permita alcanzar la legitimidad democrática de la gobernanza (Arenilla, 2012).

Este acercamiento a un modelo de gobernanza presenta numerosas dificultades. Los gobernantes no asimilan que su posición se modifica y pasan de dirigentes a coordinadores de distintas esferas institucionales en forma de red. Además, existe el riesgo de que los intereses partidistas de quienes están en el poder acaben interfiriendo el ámbito de las políticas públicas, debido a que este modelo de gestión estratégica de los asuntos públicos favorece la permeabilidad del sistema por parte del entorno social afectado y, por tanto, representa una amenaza de clientelismo si lo que se busca con ello es apoyo electoral. Por último, cuando determinados intereses dominantes se hacen presentes activamente en procesos participativos, se desplaza a los restantes sectores, manteniendo una apariencia legitimadora (Porrás, 1987).

Entre los inconvenientes de la gobernanza destacan: la falta de transparencia de las redes y los problemas en la rendición de cuentas derivados de la dispersión de la responsabilidad entre los distintos actores. También juega en contra la ausencia de legitimidad democrática de los actores que participan en las redes, con la consecuente debilitación de los cargos electos y de las instituciones representativas. Y, sobre todo, su mayor debilidad es la facilidad que tienen los actores más fuertes frente a los débiles, con mayores recursos y capacidad de *lobby* para acceder a las redes. Ante estas dificultades, la estructura interactiva de la gobernanza debe garantizar que todos los actores sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en las redes.

En definitiva, se trata de una forma de gobernar con nuevas formas de asociación y cooperación en el sector público, con una voluntad de integración y coordinación, construyendo alianzas entre actores. Esto es especialmente relevante en las políticas de inclusión social y, por tanto, para los y las trabajadoras sociales.

#### 1.4 Participación

La participación ciudadana entronca con el concepto de gobernanza. Significa tomar parte en las decisiones institucionales para configurar las políticas que afectan a un territorio y a las personas que viven en él. Es en el espacio municipal donde los procesos de gobernanza se hacen más factibles,

ya que los ciudadanos pueden percibir que las prácticas de participación ciudadana son factibles, logrando ver sus resultados (Brugué y Gomà, 1998).

Una mayor participación ciudadana favorece el mejor funcionamiento de la organización, así como su legitimidad, aumentando la confianza en la administración. Los dos pilares que sustentan esta idea son la profundidad democrática y la obtención de una mayor eficacia en dicha forma organizativa.

La participación está ligada con el concepto marshalliano de ciudadanía y a la adquisición plena de derechos políticos y sociales. Sin participación, el término ciudadanía queda incompleto. “Frente a fórmulas jerárquicas y segmentadas, se proponen innovaciones destinadas a favorecer el diálogo, la relación, la capacidad de abordar los problemas entre todos” (Brugué, 2009, p. 224).

Entre los objetivos de la participación ciudadana están: satisfacer las necesidades y los intereses como grupos, mejorar la calidad de vida, lograr establecer cauces políticos de participación, desarrollar unos sistemas y una organización comunitaria e incrementar la cooperación de los grupos, las asociaciones y organizaciones que posibilitan el acceso a mayores niveles de información, resolución de conflictos y, en definitiva, de participación.

Tal como indica Pastor Seller:

La participación ciudadana activa en los Servicios Sociales es un elemento esencial en la transversalidad y corresponsabilidad de las Políticas Sociales, facilita una orientación preventiva y educativa –no burocrática– de los Servicios Sociales y un modelo de gestión e intervención que posiciona de forma diferente a profesionales, instituciones, ciudadanos y entidades sociales ante los nuevos contextos (Pastor Seller, 2009, p. 99).

Barnes; Newman y Sullivan (2007) expusieron cuatro modalidades de discursos sobre la participación, imbricadas en cuatro ideologías: la conservadora, la liberal, la socialdemócrata y la radical-democrática. A continuación, se presentan dichos modos de discurso participativo:

- El discurso del ciudadano responsable entiende al individuo como miembro de la sociedad a partir del deber que los ciudadanos tienen hacia los demás y hacia el Estado para que el sistema democrático funcione, de tal manera que la relación que se establece entre los individuos y comunidades con las administraciones públicas surge desde la autonomía y el compromiso.
- El discurso del ciudadano consumidor va en línea con las expectativas y experiencias de los ciudadanos en cuanto al uso de los servicios públicos como consumidores, de manera que la participación es entendida

como la capacidad ciudadana de escoger en un mercado libre de bienes y servicios en consonancia con el establecimiento de mecanismos que permitan la incorporación efectiva de estos intereses a los procesos de toma de decisiones.

- El discurso del ciudadano implicado representa a aquel ciudadano que tiene un interés en el buen gobierno y los asuntos públicos, lo que le impulsa a participar para poder expresar su opinión. Se preocupa por la identificación de los diferentes intereses individuales y colectivos en juego, así como por el establecimiento de mecanismos que permitan la incorporación efectiva de estos intereses a los procesos de toma de decisiones. Representa a entidades y grupos organizados.
- Por último, el discurso del ciudadano empoderado se centra en los grupos y comunidades desfavorecidos o excluidos. Se considera que el origen de esta exclusión es la institucionalización de la discriminación por razón de clase, género, origen o cualquier otro aspecto. Por tanto, se reivindica la necesidad de generar procesos de capacitación colectiva de los excluidos, con el fin de que puedan actuar en su propio nombre, es decir, de manera autónoma respecto a los grupos dominantes. Representa a grupos y comunidades excluidos.

## 2. METODOLOGÍA

Con el fin de determinar hasta qué punto están presentes estos elementos en los programas de lucha contra la exclusión social en el ámbito andaluz, se ha llevado a cabo una investigación cualitativa, de carácter descriptivo. Se basa principalmente en el análisis de fuentes primarias, a través de la técnica de las entrevistas semiestructuradas y en profundidad realizadas a profesionales vinculados al Trabajo Social, tanto del ámbito público como privado, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, e identificados como informantes cualificados. La selección se ha realizado por muestreo intencional no probabilístico, basado en la posición ocupada por cada persona entrevistada. Las entrevistas tuvieron una duración media de 60 minutos, fueron grabadas y transcritas.

El objetivo consiste en obtener una visión panorámica, desde un punto interno, de la concurrencia y oportunidad de estos mecanismos en la ejecución de las medidas procedentes de las políticas para la inclusión social, en su labor profesional.

Se han llevado a cabo 12 entrevistas a expertos del ámbito del bienestar social, cuya clasificación queda expresada en la siguiente Tabla.

**Tabla 1. Clasificación de los perfiles de las personas entrevistadas**

PERFIL		CATEGORÍA PROFESIONAL	CÓDIGO
Administración pública regional	Técnico alto nivel	Secretario/a General. Provincial Delegación T. de Igualdad, Salud y P. Soc. de Cádiz.	E-1
	Técnico nivel medio	Jefe de Sección de Servicio Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Cádiz.	E-2
Administración pública local	Técnica nivel alto	Directora del Área de Serv. Soc. Delegación de Bienestar Social de Ayto de Jerez de la Frontera.	E-3
	Técnico nivel medio	Jefe/a de departamento de Área de Bienestar Social de Ayto.	E-4
	Técnico de proximidad	5 trabajadores sociales de los Servicios Sociales Comunitarios de ayuntamientos de municipios andaluces.	E-5 E-6 E-7 E-8 E-9

Entidades privadas	Técnico nivel medio	Coordinadora EAPN (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social), Andalucía.	E-10
	Técnico de proximidad	Trabajadora Social de Cáritas, España.	E-11
	Expertos cualificados	Vicepresidenta del Consejo Andaluz del Colegio Oficial de Trabajadores Sociales	E-12

Fuente: elaboración propia.

### 3. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

A la hora de realizar el análisis del contenido de las entrevistas se ha seguido un modelo inductivo, en el que se han establecido determinadas categorías de análisis, así como una serie de códigos para clasificar la información de las citas textuales.

Las categorías de análisis se ubican en tres dimensiones y subdimensiones, diferenciadas y determinadas por el objeto de estudio, como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2. Clasificación de las categorías de análisis**

CONCEPTO	DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES
MECANISMOS MEDIADORES ESTADO-SOCIEDAD	INTEGRALIDAD	
	GOBERNANZA	Cooperación multinivel (arriba abajo)
		Cooperación multinivel (abajo a arriba)
		Cooperación intradepartamental transversal
	Cooperación público-privada	
PARTICIPACIÓN		

Fuente: elaboración propia.

El estudio de estas narraciones ha permitido una aproximación a las percepciones, valoraciones de estos profesionales acerca de la implementación de medidas que favorezcan y, en última instancia, una mayor profundidad democrática y entendimiento entre el Estado y la sociedad.

La información ha sido tratada manualmente mediante el método de los recortes y las carpetas (Bogdan y Bliken, 1982; Tesch, 1990, citado en Vallés, 2000). Este sistema artesanal consiste en fotocopiar varias veces las transcripciones de las entrevistas para posteriormente recortar y archivar los fragmentos de los textos, clasificándolos por categorías en diferentes carpetas temáticas.

## 4. RESULTADOS

### 4. 1. Mecanismos mediadores entre el estado y la sociedad

#### 4. 1. 1. Integralidad

De los discursos analizados, se deriva que es el espacio municipal o local donde existen más posibilidades reales de implementar medidas integrales, aunque no formen parte de su rutina de trabajo diaria. Por el contrario, en esta se desarrollan más bien acciones aisladas sobre individuos y familias en exclusión social.

Asimismo, normalmente su implementación no va acompañada de los recursos materiales y humanos necesarios para una adecuada transversalidad de las actuaciones sobre un problema globalmente. Además, echan en falta una norma escrita que marque las directrices a la hora de organizar las relaciones y el trabajo en red. Las expresiones siguientes lo ilustran:

No hay una coordinación reglada, que todos los sistemas tengan asumido. Hay algunas experiencias que se han podido coordinar un poco más, pero es algo muy voluntarioso, cuando debiera depender de los responsables políticos y técnicos (E-3).

En los municipios sí que tenemos protocolos de coordinación y actuación conjunta para dar una respuesta integral. Se establece con la guardia civil, con los cuerpos de seguridad del Estado, la sanidad, la educación y los servicios sociales comunitarios. En principio, la verdad, es que es una buena experiencia y es factible, además te obliga porque te hacen un seguimiento (E-2).

Hasta hace poco no teníamos mapa de servicios sociales, ni ratios. Eso explica que te encuentres sitios donde se puede trabajar de manera más o

menos integral y otros en los que no. Sin embargo, cuando no das abasto no puedes entrar en la especificidad (E-6).

No obstante, la integralidad como fórmula de trabajo y expresada en acciones concretas y puntuales, no les es ajena. Reconocen su valor, así como su funcionalidad y relevancia, pues son conscientes de que la ausencia de este trabajo integral sobre la persona y su familia, realizado desde diferentes dispositivos, lleva a la duplicidad de los recursos existentes y a la ineficiencia de las intervenciones. Estos son déficits con un largo recorrido en el Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, puesto que, entre otras cuestiones no tratadas aquí, no hay una gestión intersectorial característica de la administración pública.

Las personas van de un lado para otro, algunas consiguen todos y otras no consiguen nada (E-9).

Cada sistema de protección se supone que tiene que ver la realidad social que tiene delante. Y eso implica que cada uno de nosotros no tiene una realidad social diferente, sino que, de alguna forma, a nivel político tiene que haber un consenso sobre lo que está pasando en el territorio. Entonces, yo no puedo tener una prestación con unos criterios para el desempleo, otros criterios para el salario mínimo y así (E-4).

#### 4. 1. 2. Gobernanza

En Andalucía, región objeto de este estudio, el principal instrumento empleado para el desarrollo de la gobernanza en las políticas para la inclusión social es el establecimiento de comisiones de seguimiento o comisiones técnicas. Esto se materializa en la institucionalización de los procesos de gobernanza. Sin embargo, se hace presente una desconfianza, tanto entre el personal técnico intermedio como en el de proximidad hacia las comisiones generadas por la administración, cuya finalidad es la coordinación entre distintos departamentos, administraciones de distinto nivel y las entidades privadas.

La Comisión de Seguimiento del decreto de exclusión no está funcionando. La administración es proclive a establecer comisiones, pero lo importante es dotarlas de contenido y que las funciones que se establecen en ellas no sean tan abstractas. ¿Yo para que me estoy reuniendo? Cuando tú quieras un problema para no resolverlo y dejarlo ahí, dame una comisión (E-2).

#### **4. 1. 3. Cooperación multinivel (arriba-abajo)**

Se trata de una cooperación entre las distintas administraciones y niveles de gobierno: nacional, regional y, en especial, local. Las políticas contra la exclusión en España han sido trazadas y efectuadas de arriba abajo, siendo su punto de partida la UE.

Las administraciones intermedias reconocen la descentralización formalmente y se identifican con el papel de coordinación con las administraciones locales, aunque dejando claro que el rol principal y decisivo es el de la administración superior.

Como delegación territorial, más que tener una posición intermedia entre el gobierno autonómico y el local, tenemos una presencia real porque casi todo lo resolvemos nosotros. Tenemos la competencia y debemos monitorizar todo el proceso, aunque sí es cierto que seguimos la propuesta que hacen los servicios sociales. Las resoluciones las hace el delegado territorial, así que está bastante descentralizado. El único límite que pone la administración central es la disponibilidad presupuestaria que le da a cada delegación (E-1).

#### **4. 1. 4. Cooperación multinivel (de abajo a arriba)**

Lo que se afirma sobre la comunicación iniciada desde la primera línea de trabajo hacia los niveles superiores, es la ausencia o vacío de canales formales, directos y armónicos de interlocución, aunque se sustituyen con vías informales de diálogo. En tales circunstancias, sí reconocen obtener respuesta por parte de los entes superiores. No obstante, la percepción más generalizada es que no son escuchados ni valorados como auténticos concedores de las situaciones a las que se enfrentan en su acción social diaria, ni como aplicadores directos de cada una de las medidas impuestas desde arriba, sobre todo en relación con posibles propuestas de mejora de la organización del trabajo y el desempeño de sus tareas en el día a día.

Se nos ha hecho muy poco caso. El principal clamor es que no puedes enviar un programa dedicado a la lucha contra la exclusión social un mes antes de que se ponga en marcha y que tengas ahora que hacer 400 informes sociales junto con el resto de tu trabajo habitual de atención a los usuarios (E- 12).

La coordinación se hace muchas veces a nivel personal entre los trabajadores que se implican, pero no existe una coordinación real (E-5).



#### 4. 1. 5. Cooperación intradepartamental transversal

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no pueden ser diseñadas ni ejecutadas mediante una única unidad competencial, dado su carácter trasversal y por estar implicadas en la mayoría de ellas diferentes administraciones o unidades. Es la denominada cooperación inter e intradepartamental. Por tanto, es ineludible una coordinación horizontal de los diferentes departamentos de la administración pública para intervenir, de manera integral, en la problemática de determinados segmentos de población considerados prioritarios entre distintas áreas de gobierno y distintos equipos y servicios de carácter público situados en el mismo nivel administrativo-territorial.

Los procesos de gobernanza entre distintas administraciones públicas del mismo o incluso distinto nivel territorial quedan recogidos en el diseño de las políticas y sus normativas, pero su ejecución efectiva depende más bien de la voluntad del personal técnico que dé un impulso político real y contundente.

Cada uno va a lo suyo, lo que me corresponde a mí como representante de Servicios Sociales, lo que me corresponde como representante de empleo, lo que me corresponde como representante de vivienda, y somos incapaces de ver desde la globalidad (E- 7).

Lo que falla es el desarrollo de programas en los que tengamos que estar implicados los representantes de los distintos sistemas. Hay coordinaciones puntuales para temas puntuales, pero que seamos capaces de llevar programas conjuntamente entre las distintas consejerías o distintos sistemas de protección en Andalucía es todavía un reto (E- 9).

De igual modo, las personas entrevistadas manifiestan la existencia de luchas internas entre consejerías, que se convierten en una barrera a esta coordinación y, por tanto, afectan y limitan los resultados de las medidas a implantar, primando los intereses de gobierno o del partido por encima del interés general.

La autoría del decreto de exclusión durante la crisis de 2013 fue de la Consejería de Administración Local, aunque la Consejería de Bienestar, dado su contenido, lucha para ser la protagonista (E-12).

La gobernanza en aquellas instituciones en las que ejercen su labor los y las trabajadoras sociales debe ir destinada a evitar situaciones de riesgo de exclusión y a negociar con los actores políticos y sociales, intentando integrar tanto al ámbito público como al privado en los proyectos de bienestar común, pese a que los discursos denotan una ruptura entre la idea política expresada en el diseño de las medidas contra la exclusión social y la

intervención llevada a cabo por los y las asgestores y técnicos del campo de lo social.

Al final, no son las personas lo que importan, sino las políticas. Creo incluso que no han querido coordinarse; es decir, a mí me da la sensación de que por encima del bien común está la rentabilidad política de cada delegación, de cada consejería. Y esa rentabilidad política hace mucho daño. Igual algunas dejarían de existir, no lo sé, pero lo vemos diariamente los que estamos más cerca (E-4).

Estas luchas internas entre secciones y las voluntades políticas conducen a una politización de las medidas.

Una ayuda menos politizada y más técnica, más personal, técnica y de base, trabajando en las medidas adecuadas. Y no, es más política que técnica, pues lo que les importa es que la Consejería de Bienestar Social o la Consejería de Empleo han invertido tantos millones de euros y, de estamnera, estás tirando el dinero (E- 8).

#### **4. 1. 6. Cooperación público-privada**

La definición y gestión de las políticas de inclusión social, al igual que de otras políticas, no es solo misión de la administración. Esta cumple el papel de máximo responsable, pero se abre a la participación de otros actores que también tienen un impacto en la definición de las políticas públicas, pues gobernar hacia metas de bienestar común implica un mayor número de capacidades, actores y acciones que las propias del gobierno.

El Tercer Sector es fundamental para nosotros, y la Ley de Servicios Sociales lo favorece con la creación del contrato social, para favorecer las entidades del Tercer Sector con tradición en la gestión de esos servicios. Ojalá todo pudiera tratarse de servicios públicos, pero es inviable, necesitamos a esas entidades para garantizar la prestación del servicio (E-1).

El posicionamiento del Tercer Sector de la Acción Social es distinto, se observan cambios positivos en relación con su rol a la hora de ser convocados para participar del diseño de las políticas sociales en general. Sin embargo, son conscientes de que les queda mucho camino por recorrer en la interlocución política con la administración. A veces ven que son requeridos no por sus aportaciones o conocimientos en sí mismos, sino para garantizar la legitimidad de sus programas y políticas.

Es escaso el impacto y el seguimiento de nuestras aportaciones, aunque sí se ha avanzado en la escucha. Creo que hay una cultura administrativa:

yo recibo, yo escucho, os considero como expertos y ya después dámelo porque esto va a salir en el Parlamento, aunque después ya esté cocinado, hay mucha política detrás (E-10).

#### 4. 2. Participación

Las vías de participación se han regenerado, en especial en el espacio local, el más cercano al ciudadano. No obstante, a veces se queda únicamente en el nivel teórico, ya que las decisiones no son vinculantes y no se contribuye a fortalecer el capital social.

Hay experiencias importantes de participación ciudadana, pero nos queda un camino todavía por recorrer. El tema de la participación está recogido en las normativas, pero realmente no se termina de aplicar. Los ayuntamientos tienen los consejos, el consejo del mayor, de la mujer, de vivienda y tal, pero ¿para qué? (E-11).

Muchos espacios de participación a nivel local pueden estar funcionando, pero no tienen implicaciones, nos quedamos en agua de borrajas. A la hora de implementar programas, todo lo que llevamos trabajado en un año y que es muy positivo, pues son las personas de los propios colectivos las que están ahí sentadas, se queda en nada (E-9).

La Iniciativa Social reclama más participación en el diseño de las políticas, así como la devolución y rendición de cuentas de la administración ante sus aportaciones.

La gran demanda del Tercer Sector a la Consejería tiene que ver con que nunca hay una devolución tras la justificación de las subvenciones. En los últimos años lo único importante es lo económico. Tú me das y yo te doy la subvención y se terminó. Sin embargo, nunca ha habido un *feedback* de la acción social que se viene haciendo y eso es un déficit. La administración no cuenta con nosotros a la hora de definir las líneas de subvenciones y nosotros tenemos una información ahí que aportar (E-10).

Si se ahonda en los grados de participación y se orienta el trabajo hacia el empoderamiento de los afectados por la exclusión y la vulnerabilidad, lo que se expresa es lo siguiente.

Y otra vez, siempre quedan fuera de esa participación las personas más vulnerables. Una y otra vez, bien por acceso a tecnología, bien por lenguaje, bien por los tipos de camino que se ofrecen en la administración, son ellos los que quedan fuera. No llega nunca a formar parte de las soluciones y propuestas. Yo creo que es un círculo muy vicioso. En cuanto a las gobernanzas,

la participación ciudadana, pese a que ahora hay unos movimientos y unas iniciativas, esa población siempre queda atrás (E-11).

## CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado la percepción de profesionales del trabajo social sobre las distintas fórmulas de gobierno planteadas (integralidad, gobernanza y participación) como vías para afrontar las transformaciones del Estado, del mercado y de la sociedad en su conjunto, en pos de mejorar el bienestar de la población y la protección frente a los riesgos asociados a la exclusión social. En pocas palabras, los tres contribuyen a la democratización de los procesos y, por tanto, a la propia inclusión social, económica y política.

Sin embargo, el análisis llevado a cabo nos muestra más desajustes que avances. En España, concretamente en Andalucía, tanto las políticas de lucha contra la pobreza como el intento del Estado por modernizarse a través de tales instrumentos tiene grandes fallas. Algunas de ellas se han presentado en los discursos de los informantes como un diagnóstico compartido: la fragmentación de las medidas y de las políticas, la descoordinación organizativa y el carácter asistencial de la atención a los y las usuarios, la falta de presupuestos y de recursos humanos suficientes para atender a la cada vez más elevada población en riesgo de exclusión social.

Se ha observado también el propósito e interés de los trabajadores sociales por mejorar su experiencia profesional frente a escasas voluntades políticas para reducir la vulnerabilidad y la pobreza.

Ciertamente hay una transición desde el modelo de burocracia tradicional hacia otro modelo de gestión pública, aún no resuelta, que debería culminar con una auténtica renovación de las políticas para la inclusión social en su diseño, implementación y evaluación, reconociendo a nivel político y técnico los beneficios de la aplicación con una mayor intensidad de la integralidad, la gobernanza y la participación ciudadana. Por el contrario, parece que lo estudiado es un asunto relevante para las políticas sociales andaluzas aún.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abad, B. y Martín, I. (2015). El Trabajo Social ante la crisis. Nuevos retos para el ejercicio profesional de los y las trabajadoras sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 28(2), 175-185.

- Arenilla, M. (2012). *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica*. Madrid, España: Dykinson.
- Ballarín, P. (2008). Retos de la escuela democrática. En Cobo, R. (ed.). *Educación en la ciudadanía. Perspectivas feministas*. Pp.151-186. Madrid, España: Los libros de la Catarata.
- Barnes, M.; Newman, J., y Sullivan, H. (2007). *Power, participation and political renewal: case studies in public participation*. Universidad de Bristol. Reino Unido: The Policy Press.
- Brugué, J. (2009). Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas. En J.M. Pascual y J. Pascual. *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Pp. 211-228. Sevilla, España: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Brugué, J. y Gomà R. (1998). Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. En J. Brugué y R. Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Pp. 25-38. Barcelona, España: Ariel.
- Brugué, Q.; Canal, R. y Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), 85-130.
- Carreón-Guillén, J. et al. (2018). La relación encriptada de la gobernanza y el Trabajo Social en las instituciones públicas. *Margen: revista de trabajo y ciencias sociales*, (91).
- Cerrillo i Martínez, A. (2005) (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cunil-Grao, N.; Fernández, M. y Thezá, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(36), 89-314. . DOI: [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2015.v28.n2.48765](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2015.v28.n2.48765).
- Fernández-García, M. y Mota Consejero, F. (2009). *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación al caso andaluz*. Centro de Estudios Andaluces, Colección Actualidad, n.º 37, pp. 1-21.
- García Lirios, C.; Sandoval Vázquez, F. R. y Espinoza Morales, F. (2018). Ejes políticos para la gobernanza de la calidad de los servicios sociales. *Revista Ciencias de la Documentación*, 4(2), 38-46. DOI: [https://doi.org/10.5209/rev\\_CRLA.2013.v31.n2.43223](https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2013.v31.n2.43223).

INE (2020). Encuesta de Condiciones de Vida. Madrid, España: Instituto Nacional de Estadística de España.

Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos por considerar acerca del replanteamiento de la regulación y la reinención de la gobernanza. *Daapge*, (7), 1-38.

Laparra, M. y Pérez-Erasmus, B. (coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona, España: Obra Social La Caixa, Colección Estudios Sociales, n.º 35.

Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. European University Institute. The Robert Schuman Centre. *Florence-Jean Monnet Chalm Papers*, 50.

Morata, F. (2011). Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia. En C. Cancela; G.A. Guardatti, G. Ponce de León y S. Stavridis (coord.). *Gobernanza global multinivel y multiactor*. Pp.33-42. Zaragoza, España: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Navarro, C. y Rodríguez, M. (2009). *Gobernanza multinivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. España, Valencia: Tirant lo Blanch.

Pastor Seller, E. (2009). El trabajo social en la dimensión de las políticas públicas de proximidad. *Humanismo y Trabajo Social*, 8, 85-109.

Peters, B. G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. C. Pardo (comp.). *De la administración pública la gobernanza*, 69-95. México: Colmex.

Peters, B. G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2000). ¿Why the concern with governance now? En J. Pierre y G. B, Peters (coord.). *Governance, Politics o the State*. Mac Millan Press.

Porras Nadales, A. (1987). La función del gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado post-social. *Revista de estudios políticos*, 56, 77-94.

Porras Nadales, A. (2007). Evaluar la acción del gobierno, argumentos para una búsqueda de horizontes metodológicos. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 3, 59-82.

Prats i Catalá, J. (2005). Desigualdad, democracia, política y cooperación. *Revista de pensamiento iberoamericana*, 11, 90-101.

Rhodes R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks. Governance*.

*Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Reino Unido: Open University Press.

Serrano Pascual, A.; Parajuá Navarrete, D., y Zurdo Alaguero, A. (2013). Marcos interpretativos de lo social en la vivencia de la «nueva pobreza». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(2), 337-382.

Sevilla, L. y López-García, I. (2019). La gobernanza en las políticas de inclusión social desde el Trabajo Social. En E. Sobremonte y A. Rodríguez Berrío (eds.). *El Trabajo Social en un mundo en transformación, ¿distintas realidades o nuevos relatos para la intervención?* Pp. 1125-1154. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas en especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 60(1), 18-37.

Vallés, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España: Síntesis.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional, salvo que se indique lo contrario. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> Atribución: debe otorgar el crédito apropiado a la Universidad Tecnológica Metropolitana como editora y citar al autor original.