

La variedad de políticas de servicios sociales municipales: articulación institucional y comunitaria

The variety of municipal social services policies: Institutional and communitarian articulation

MARCELA JABBAZ
Universidad de Valencia
marcela.jabbaz@uv.es

RESUMEN

En este artículo se construyen modelos teóricos de políticas de servicios sociales locales a partir de tres dimensiones (*su diseño, lo partidario y lo programático*), dos vectores (el que va *de lo técnico a lo político y de lo interno a lo externo*), una relación de poder (*la parte principal del sistema de acción*), un condicionante (*la orientación valorativa de la política social*) y una consecuencia (*el grado de coordinación entre los diversos agentes participantes*). Estos modelos son tipos ideales históricos que surgen de una investigación empírica llevada a cabo en una comarca integrada por veinte municipios. Estos modelos permiten pensar la política local del área en relación a otros actores sociales existentes en los municipios. También constituyen una herramienta metodológica que facilita la comprensión de las políticas sociales municipales en otros escenarios. Y poseen un aspecto práctico ya que pueden servir para comprender lo que se pone en juego durante los procesos de cambio, preservando y apostando por la mejora, en cada caso, de los núcleos técnicos que garantizan un funcionamiento eficiente.

Palabras clave: políticas sociales, estudios locales, modelos de políticas, tipos ideales, comarca de l'Horta Sud, servicios sociales, diseño de políticas, planificación de políticas.

ABSTRACT

In this article, some theoretical models for local social service policies are constructed from: three dimensions of policies (the design, the partisan and the programmatic), two vectors (which go from the technical to the political and from the internal to the external), one power relation (the main part of the action system), one limitation (the value orientation of social

policy) and one consequence (the level of coordination between the various actors involved). Historic ideal types are constructed from an empirical research carried out in a region composed of 20 municipalities. These models allow us to think local politics of the area in relation to other existing social actors in the municipalities. Also a methodological tool that facilitates the understanding of the municipal social policies in other scenarios. And have a practical side as they can be used to understand what is at stake during the processes of change, preserving and supporting the improvement, in each case, technical centers to ensure efficient operation.

Keywords: *social policies, local studies, policy models, ideal types, l'Horta Sud comarca, social services, policy design, policy planning.*

INTRODUCCIÓN

La estructura de los equipos sociales de base municipales del caso que nos ocupa, la comarca de l'Horta Sud de Valencia, viene establecida por la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana; mientras que un convenio multinivel (Estado, gobierno autonómico y entes locales) denominado Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Corporaciones Locales establece los principales programas sociales que todos esos equipos llevan adelante. Luego existen otras prestaciones alrededor de la aplicación de la Ley de Dependencia o la Renta Garantizada de Ciudadanía que constituyen políticas sociales en las que, de diferentes formas, participan todos los ayuntamientos. Entonces, si bien existe una matriz institucional y normativa común, en otro escrito (Jabbaz, 2012) se ha demostrado que se produce una asimetría entre la territorialidad administrativa y la territorialidad de las necesidades, por una diferencial extensión y cobertura de las prestaciones sociales entre los municipios que componen la mencionada comarca, con consecuencias directas sobre la equidad en el trato a la población. En el presente artículo no se aborda, sin embargo, la temática de la distribución de esos bienes, sino que se pretende ahondar en factores de estructuración que también introducen diversidad en las políticas sociales de nivel municipal. Si bien la situación actual, por la vía del ajuste financiero o por los debates en torno a cambios legislativos para el sector, presenta muchas incógnitas en torno al futuro de los servicios sociales, este artículo muestra cuáles son hasta el presente las modalidades de afrontamiento de los problemas sociales en el ámbito local. El diagnóstico y el reconocimiento de virtudes y defectos facilitan la toma de decisiones en contextos de turbulencia.

La pregunta de este artículo se refiere a los grados de autonomía por los cuales las administraciones locales (o en otros términos, los ayuntamientos) introducen diferencias sustanciales en las lógicas de acción para la prestación de servicios sociales en cada municipio. Específicamente se explicitan los dispositivos institucionales en los diferentes casos por los cuales se ponen en relación actores sociales internos y externos a la corporación local, configurando trayectorias locales diferenciadas.

En consecuencia, se pretende mostrar la variedad existente en las políticas de servicios sociales municipales a partir de una tipología construida en torno a las orientaciones de la política (programática y partidaria) y a la vinculación que se establece entre los ayuntamientos, la ciudadanía, el tercer sector y el mercado, en veinte municipios de tamaño pequeño y mediano pertenecientes a una comarca.

METODOLOGÍA

El estudio se basa en una metodología comparativa de casos basada en la triangulación de datos cuantitativos y cualitativos (Brewer y Hunter, 1990). Utiliza un enfoque organizacional para analizar el diseño del sistema de servicios sociales y contrastarlo con las prácticas reales (organización formal e informal). Y un concepto de "sistema abierto" ya que siendo su finalidad la reinserción social, es necesaria la coordinación con otros servicios públicos y con la

sociedad civil. Por ello este estudio no se focaliza en lo que sucede al interior de las oficinas de servicios sociales sino que presta atención a su carácter relacional. Y para la producción tipológica se procede por comparación constante de similitudes y diferencias (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 2002) entre los casos; y se utiliza el enfoque weberiano de tipos ideales históricos. En el texto la palabra “modelo” hace alusión a los diferentes tipos ideales construidos en torno a los rasgos que estructuran la acción municipal en el ámbito bajo estudio, de modo tal de superar la casuística y proponer un conocimiento generalizable que pueda ser de utilidad para la interpretación de otros casos en un futuro.

Se analizan fuentes secundarias: encuestas y censos del INE (Instituto Nacional de Estadísticas), datos del IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), anuarios de La Caixa, datos de la Agencia Eurostat y presupuestos de diferentes comunidades autónomas (áreas de Bienestar Social) y de los municipios de la comarca de l’Horta Sud.

También se recogen datos primarios a partir de las memorias financieras y de actuaciones del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Corporaciones Locales de cada municipio de la comarca, consultándolos en los años 2003 y 2012.

Se realizan entrevistas de aproximación con personas expertas e informantes calificados. Entre los años 2003 y 2005 se realiza el grueso del trabajo cualitativo ya que es el momento en que se consolida el sistema de servicios sociales diseñado tras la transición democrática. Y posteriormente, en el año 2012, nuevas entrevistas con informantes calificadas para valorar las transformaciones recientes derivadas de la crisis. En total se realizan 62 entrevistas en profundidad: 4 expertas, 3 informantes calificadas, 28 en Equipos Sociales de Base Municipales, 4 en Agencia de Desarrollo Local, 2 alcaldes, 1 concejala, 2 en mancomunidad de l’Horta Sud, 3 en Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, 3 en el Área de Acción Social de la Diputación de Valencia, 2 en centros de salud, 1 en Colegio de Diplomados en Trabajo Social y 9 en ONG de acción social. Se utiliza la técnica de observación participante: 1) en servicios sociales de un municipio, 2) en el Centro Comarcal de Servicios Interculturales, donde se ocupa un papel de liderazgo de la Comisión Técnica integrada por trabajadoras sociales de diferentes municipios de la comarca, que formuló el Plan Comarcal de Integración Social y Convivencia Intercultural 2006-2010, 3) durante la ejecución de programas comunitarios y 4) en 8 reuniones de coordinación entre trabajadores/as de servicios sociales municipales y profesionales del Centro Comarcal de Servicios Interculturales de la Mancomunidad de l’Horta Sud.

Los resultados descriptivos de los servicios sociales de la comarca, las asimetrías en la extensión y cobertura de prestaciones, el círculo vicioso burocrático que “gobierna” su funcionamiento, la articulación entre recursos especializados y de atención primaria, y la inclusión/exclusión de población en los servicios, han sido abordados en otro lugar (Jabbaz, 2012), ya que este artículo se centra en los aspectos institucionales y relacionales de estructuración.

TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Los tipos históricos construidos reflejan la diversidad de políticas de servicios sociales, y se plantearon en función de tres dimensiones: *el diseño de la política* (y su carácter más o menos participativo) referida a los procesos de emergencia, institucionalización y consolidación de

la política social; la dimensión de ejecución *programática*, vinculada al plan de gobierno comprometido con la ciudadanía; y la de ejecución *partidocrática*, cuya lógica es la lucha política por el poder de la Administración pública.

En la construcción tipológica se han considerado una serie de factores, como el tamaño y la forma en que se estructura la organización municipal y su puesta en relación con sus entornos (Mintzberg, 2012; Lawrence y Lorsch, 1967), y los ámbitos fundamentales (socio-técnico, político-cultural y el de control y mejora) que posee cualquier organización pública (Ramió, 2010).

De ello resultan los siguientes elementos: dos vectores (uno que va de lo político-partidario a lo técnico y otro, de lo externo a lo interno), una relación de poder (identificando la parte principal del sistema de acción), un condicionante (la orientación valorativa) y una consecuencia (el grado de coordinación/control entre los agentes participantes).

Los dos vectores

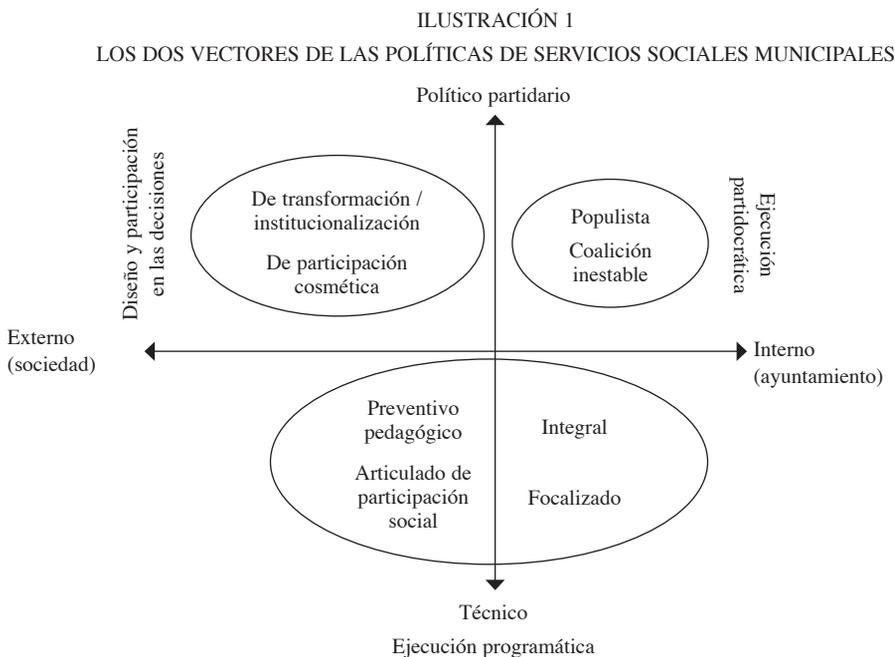
El *vector* que establece las principales variaciones entre las políticas de servicios sociales municipales es el que va de lo político/partidario a lo técnico. El polo “técnico” en un sentido puro representa lo que Max Weber denominaría la “acción burocrática”, a través de la que se ejecuta el programa político¹ —orientado a cumplir el “contrato” establecido con la ciudadanía en el plan de gobierno—; y el polo “político/partidario” —cuyos elementos son las fuerzas políticas que luchan por el poder de la Administración municipal—.

Ambos componentes conviven y dan sentido a las prácticas políticas en cualquier instancia de la Administración pública. Pero si predomina la orientación partidaria, la gestión técnica queda subordinada a la lucha política y las áreas funcionales se ven instrumentalizadas por el aparato partidario en función de las “apuestas” de los distintos actores y facciones en juego (Crozier y Friedberg, 2000).

Si predomina la orientación programática se tiende a dotar de mayor autonomía a los equipos técnicos municipales y también, al *accountability*, es decir, a “rendir cuentas” a la ciudadanía respecto del programa electoral. Pero sin la orientación partidaria, la acción técnica puede desarrollar lo que Merton denomina “comportamiento burocrático”, por el cual las normas se transforman en un fin en sí mismo, creando barreras para alcanzar los fines de la organización, en este caso, la integración social de las personas usuarias.

El *segundo vector* va de la Administración municipal (lo interno) a la sociedad (lo externo) incluyendo en este último polo a las redes de sociabilidad primaria (familia, vecindario), las asociaciones civiles (ONG, sindicatos, partidos políticos y un amplio etcétera), las entidades de otras administraciones (escuelas, centro de salud, etc.) y las empresas mercantiles.

¹ “... En todo el ámbito de problemas colectivos en los que de una manera u otra se da una intervención o regulación pública, son más problemas de ‘políticas’ que problemas abordables desde la ‘política’. La distinción anglosajona entre ‘politics’ y ‘policy’ encontraría aquí pleno sentido” (Subirats, 1992: 67).



En la ilustración 1 se han ubicado los diferentes tipos de política de servicios sociales municipales: 1º) en el primer cuadrante los relacionados con el diseño de la política y su articulación con los actores externos, de lo cual surgen dos tipos: el de transformación/ institucionalización y el de participación cosmética, 2º) en el cuadrante político-interno: el modelo populista y el de coalición inestable, 3º) en el cuadrante técnico-externo: el modelo preventivo-pedagógico y el articulado de participación social y, finalmente, 4º) en el cuadrante técnico-interno: el modelo integral y el profesional-focalizado.

La relación de poder

En toda organización existe una *relación de poder* que estructura el conjunto de relaciones entre los sujetos y de esa relación surge un sector o *parte principal* del sistema. Como podrá observarse en los modelos, la parte principal puede recaer sobre los Equipos Sociales de Base Municipales (ESBM), o también, sobre redes de técnicos (internos y externos a los ayuntamientos), sobre una ciudadanía activa (a través de sus organizaciones), sobre el estamento político o sobre una combinatoria entre los diferentes actores.

El sustrato ideológico

El *condicionante* es "*la orientación valorativa*" como aspecto sustantivo, ideológico, de la política social. Existen variantes determinadas por el tipo de solución que se privilegia en

cada servicio social municipal. Como señala Joan Subirats (1992): “Las políticas sociales se refieren a problemas de difícil definición-solución... Los formuladores de políticas no se enfrentan a problemas ‘dados’ y ‘exteriores’. Al contrario, precisan identificar y formular ‘su’ problema... Es evidente que el analista puede ayudar con sus conocimientos a resolver parcialmente ese tipo de preguntas, pero dudo que puedan responderse por completo sin recurrir a posiciones políticas o normativas exteriores al mismo análisis”. En los diferentes servicios sociales existen acuerdos (a veces tácitos y otras, explícitos) no solo en el diagnóstico del problema, sino también respecto del camino a transitar para su posible solución. O parafraseando a Subirats (1992), al elegir un enfoque en la resolución de los problemas sociales se produce una combinación entre lo técnico/normativo y lo político/valorativo, que va a constituir el ethos de la política social.

Los grados de coordinación

Otro de los elementos radica en el *grado de coordinación* existente entre los diferentes agentes sociales que puede producirse dentro de la organización municipal (entre los diferentes servicios) o con los agentes sociales externos (servicios sociales especializados, sanitarios, educativos, policiales u organizaciones de la sociedad civil) con las cuales se desarrollan programas comunitarios. Los casos concretos se diferencian, de este modo, según su ubicación en el continuo que va desde un trabajo en red de agentes (públicos, privados y del tercer sector) hasta otro interno, donde los agentes externos trabajan con independencia e incluso indiferencia entre sí y respecto de la Administración local.

De la confluencia de los dos vectores, de la relación de poder, la orientación valorativa y el grado de coordinación surgen una serie de modelos de política social que quedan esquematizados en la siguiente tabla:

TABLA 1
TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Dimensiones de la política	Modelos de Política Social	Parte principal	Grado y tipo de coordinación	Orientación valorativa
	<i>De transformación institucionalización</i>	Sociedad civil organizada	Medio, informal, externo, “ <i>desde abajo</i> ”	Poder ciudadano y gestación de nuevos derechos
<i>De participación social en el diseño</i>	<i>De participación cosmética</i>	Consejo Asesor de Bienestar Social	Baja intensidad, protocolizado, “ <i>desde arriba</i> ”	Compromiso entre las fuerzas sociales y políticas

TABLA 1
TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES (cont.)

Dimensiones de la política	Modelos de Política Social	Parte principal	Grado y tipo de coordinación	Orientación valorativa
<i>De ejecución programática</i>	<i>Integral</i>	Técnicos ESBM + técnicos de otras áreas	Alto, interno y multilateral	Autonomía y competencia técnicas
	<i>Focalizado</i>	Técnicos ESBM (Equipo Social de Base Municipal)	Medio, interno y con el político/a del área	Delimitación clara de la competencia técnica respecto de la política
	<i>Preventivo pedagógico</i>	Técnicos ESBM + gabinete psicopedagógico escolar	Medio, de fronteras abiertas pero unilateral	Prevención familiar y compensación de carencias
	<i>Articulado de participación social</i>	Comisiones sectoriales (ESBM y redes externas)	Alto y formal, de fronteras abiertas y multilateral	Participación y legitimación social
<i>De ejecución partidocrática</i>	<i>Populista</i>	Políticos del partido gobernante	Bajo, subordinación del área técnica	Ganar las próximas elecciones y clientelismo
	<i>Coalición inestable</i>	Facciones en disputa	Mínimo	Legitimación política en el gobierno municipal

LA DIMENSIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES

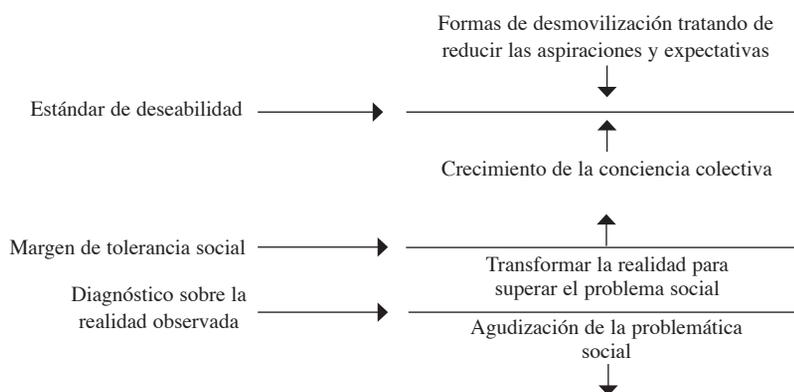
En lo que se refiere al diseño de políticas se plasman dos enfoques principales: el de “planificación racional” y el de “planificación incremental”, y luego, combinatorias de estos o variantes (Herrera Gómez y Castón Boyer, 2003). El primer enfoque (el racional, de expertos) presupone el conocimiento absoluto de todas las soluciones alternativas que se pueden aplicar a un problema, siendo posibles su clasificación y ponderación para elegir la mejor solución. El segundo tipo (el incremental) se apoya en un paradigma constructivista, por el cual no es posible contar solo con respuestas preelaboradas, ya que la realidad social se encuentra en continuo movimiento e influenciada por múltiples actores sociales. Esta segunda perspectiva es la que interesa en este artículo ya que se pretende analizar el modo en que la participación ciudadana permite la institucionalización de los problemas sociales, o a la inversa, cuando la participación adquiere solo un carácter cosmético, que dota de legitimidad al actor político pero no se constituye en mediadora de intereses sociales “desde abajo” (Gadea Montesinos, 2005; Pastor Seller, 2011).

Diversos autores han observado la pluralización de actores en las políticas de bienestar (Herrera Gómez, 2001; Alemán Bracho y García Serrano, 2009; Moreno, 2010; García Roca, 2010), y más específicamente, las diversas modalidades de participación que adquiere el TSAS (tercer sector de acción social) en la actual crisis de las políticas sociales (Gregorio Rodríguez Cabrero, 2013; Pérez Yruela y Navarro Ardoy, 2013). En este estudio de casos se pretenden mostrar modos concretos y diversos en que se plasma esa participación.

a) Modelos de transformación / institucionalización de las políticas de servicios sociales municipales

Los equipos sociales de base municipales son espacios de captura de nuevas necesidades sociales. Pero para que estas se transformen en derechos es necesaria la intervención de otros actores sociales. El concepto de “dinamicidad de los problemas sociales” (Suárez, 1999) nos ayuda a comprender los elementos que confluyen en ese proceso. Un problema social existe cuando hay una significativa distancia entre un estándar de deseabilidad y la realidad empírica observada, que supera el margen de tolerabilidad social (véase ilustración 2). Otra condición es que afecte a un número significativamente alto de personas de una manera considerada inconveniente, y sobre la cual crece el consenso acerca de que debe corregirse. Los problemas sociales son variables en el tiempo y en el espacio: los estándares de deseabilidad cambian, ya sea por maduración positiva de la conciencia colectiva o por disminución de la misma; también por formas de neutralización que busquen reducir las expectativas sociales. Por motivos similares cambian también los márgenes de tolerabilidad social; y ese cambio puede implicar que un hecho deje de ser considerado inevitable, constitutivo de la estructura social, y pase a ser un problema social, es decir, un hecho producto de la acción o inacción de determinados actores sociales.

ILUSTRACIÓN 2
DINAMICIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES



Para la institucionalización de derechos es necesaria la confluencia de actores políticos y sociales que busquen transformar esa realidad social. Este modelo emerge en la comarca de l’Horta Sud a inicios de la década de 1980, en un contexto de gran creatividad social y también, de creciente profesionalización de los servicios sociales. Movimientos similares en otros territorios llevarían a que se promulgue en 1989 la primera Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana. Es un proceso fundacional, donde la parte principal la constituye la sociedad civil organizada transformando “de abajo hacia arriba” y desde el polo externo a la Administración local. Pero este proceso puede consolidar redes sociales independientes que tiendan a una nueva gobernanza social de nivel local (para lo cual el poder ciudadano ha de mantenerse en el tiempo); o por el contrario, puede desaparecer por haber logrado los objetivos que originaron la acción colectiva, como lo atestigua el caso bajo estudio.

b) Modelo de participación “cosmética” en las políticas de servicios sociales municipales

Otro enfoque es el de hacer converger actores de los partidos políticos y de la sociedad civil por la vía de consejos asesores en el área de Bienestar Social. De hecho, en la comarca bajo estudio hemos identificado once de estos consejos, la mayoría como consejos asesores municipales (casos de Aldaia, Benetusser, Mislata, Picanya, Paiporta, Quart de Poblet y Massanassa) o sectoriales (en Aldaia, además del municipal, los consejos de mujer y de la juventud y en Manises y Mislata, de mayores). El tipo de vinculación que se establece entre el ayuntamiento y las entidades sociales es de baja intensidad (con pocas reuniones al año) y regulado “desde arriba”, ya que las relaciones están protocolizadas a partir de algún tipo de Reglamento del Consejo de Bienestar Social. No se trata de una presión autónoma de la sociedad civil sobre la administración pública municipal; sino a la inversa, es esta última quien establece el marco, las normas, los temas y los canales a través de los cuales es posible participar.

Gadea Montesinos (2005) en su estudio sobre las Mesas de Solidaridad del Ayuntamiento de Valencia señala que en el ámbito local los partidos políticos compiten ahora con un amplio espectro de organizaciones en la intermediación de intereses. Pero que los instrumentos de participación ideados conceden a la administración una gran capacidad de control sobre los recursos y procesos, reservando a la Administración local la decisión sobre múltiples cuestiones, como la selección e inclusión de las entidades, la dotación presupuestaria de los programas, la aprobación de los proyectos, la decisión de modificar los protocolos de funcionamiento, etc.

Por su contacto con el ámbito político, sirven para canalizar demandas y necesidades, aunque su efectividad puede ser relativa si no es acompañada por otras medidas de movilización social. También facilita la concertación entre los mismos actores de la sociedad civil, lo que permite dirimir conflictos y mejorar la coordinación y sinergia de los recursos sociales existentes en el territorio. Pero sus atribuciones se limitan a ser consejos “asesores” y, por lo tanto, no tienen competencia para decidir, fijar agendas ni vetar acciones. En ocasiones son funcionales a la hora de otorgar legitimidad a las decisiones de política social tomadas

por los actores políticos. Se trata entonces de un modelo limitado de participación en las decisiones políticas del gobierno municipal.

LA DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA DE LAS POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES

Son programáticos los tipos de política social que funcionan en base al plan enunciado durante el proceso electoral; y se presentan aquí cuatro modelos:

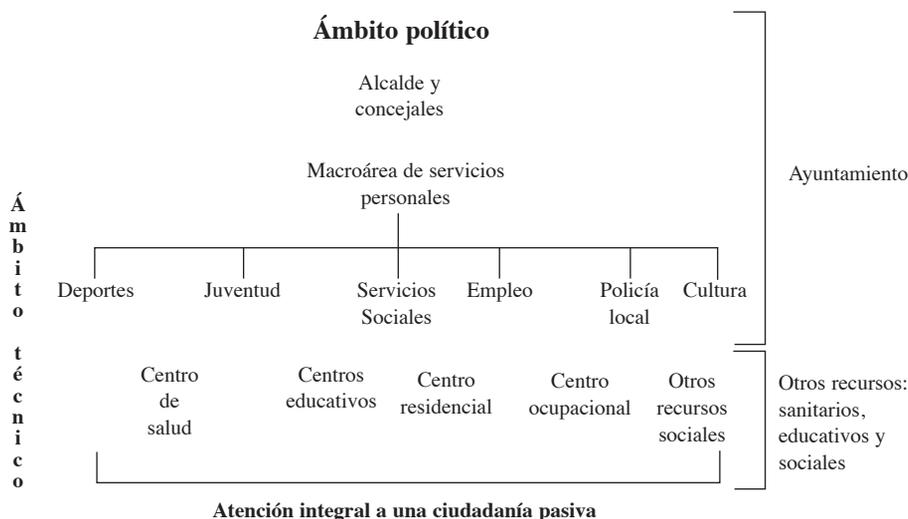
a) Modelo programático integral de políticas de servicios sociales

El modelo es integral cuando en la respuesta a las necesidades se valora la posibilidad de una movilización plena de los recursos técnicos existentes en las diversas instancias del ayuntamiento y del municipio en general, para atender las demandas con un enfoque multidisciplinar. La parte principal la constituyen los Equipos Sociales de Base Municipal (ESBM) y el resto del personal técnico de otras áreas de servicios personales del ayuntamiento entre quienes existe una alta coordinación. El flujo de comunicaciones es multilateral y a “nivel de piso”, no se producen barreras entre las diferentes áreas funcionales que no necesitan la autorización de las jefaturas para comunicarse. Si bien, como se ha dicho, los casos concretos suponen una mayor o menor aproximación a los modelos construidos, este tipo lo hallamos principalmente en el Ayuntamiento de Picanya, aunque también puede producirse en ayuntamientos pequeños como Beniparrell, Albal y Alcasser (con una estructura organizacional simple), porque su tamaño facilita la coordinación horizontal. “El estar en un mismo edificio nos permite la consulta cotidiana” (entrevista a trabajadora social).

Este modelo de intervención social es coherente con el “contrato de contraprestaciones”² ya que una buena coordinación horizontal del ESBM con las diversas áreas técnicas del municipio facilita el cumplimiento del compromiso que se establece para que la persona usuaria recupere su autonomía. Por ejemplo, en el caso de establecerse un compromiso referido a la búsqueda de empleo, la coordinación se produce con la ADL (agencia de desarrollo local); o puede centrarse en un tratamiento psíquico y la coordinación es con el centro de salud; etc. Este tipo de política social suele desarrollarse cuando existen macro-áreas de servicios personales bajo un único mando jerárquico que permite una fluidez entre las actuaciones de las diferentes secciones técnicas. De este modo, quedan bajo una misma jefatura los equipos de servicios sociales generales, el servicio de atención a la familia e infancia (SEAFI), la Agencia de Desarrollo Local (ADL), educación, empleo, cultura, escuela de personas adultas (EPA), deportes, juventud, sanidad, mujer, y todo aquel relacionado con la atención de personas. A continuación se ilustra este tipo de estructuración:

² El “contrato de contraprestaciones” se establece entre profesionales del trabajo social y las personas usuarias, para que estas últimas desarrollen una serie de actuaciones que mejoren la situación que está en el origen del pedido de apoyo a los servicios sociales.

ILUSTRACIÓN 3
AGENTES SOCIALES PRESENTES EN EL
MODELO PROGRAMÁTICO INTEGRAL DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES



La eficacia de este modelo depende de procesos administrativos simples y ágiles, que evitan la burocratización, para dar respuestas oportunas en tiempo y forma. Es un modelo básicamente técnico e interno, y no se apoya en las intervenciones que ofrecen las asociaciones sociales. La única coordinación externa se produce con otros ámbitos técnico-institucionales del municipio como son los profesionales del centro de salud, la escuela, la policía u otros servicios sociales especializados (centros especiales de empleo, pisos tutelados, etc.).

b) Modelo programático focalizado de políticas de servicios sociales

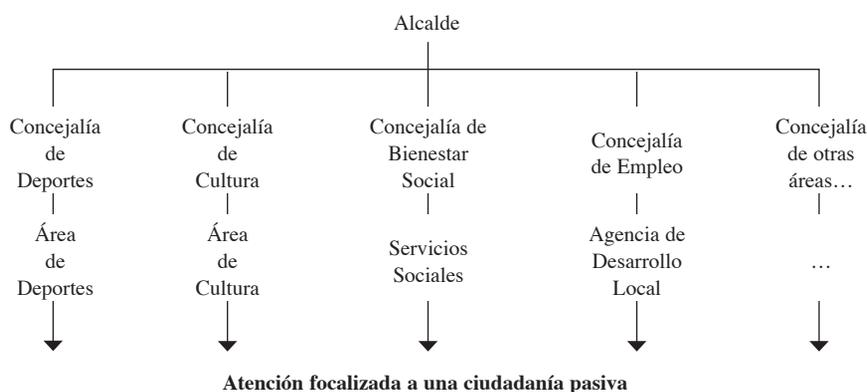
El modelo focalizado ha sido construido en base a la mitad de los municipios de la comarca, es el más extendido (Alfajar, Benetússer, Xirivella, Mislata, Picassent, Paiporta, Silla, Quart de Poblet, Sedaví y Manises responden a este esquema). Y es probable que sea el más habitual también fuera del territorio bajo estudio.

La parte principal es también el ESBM pero se diferencia del anterior por el hecho de que la coordinación con otras áreas se produce a través de diferentes jefaturas políticas. Como todos los modelos programáticos, parte del supuesto de que la lucha política partidaria puede desviar el objetivo de trato equitativo de la población por parte de la Administración pública, y pone énfasis en la necesidad de delimitar claramente las competencias de las esferas políticas respecto de las técnico-operativas. Pero se caracteriza por una mayor presencia de las jefaturas políticas que mantienen una estricta supervisión sobre la ejecución técnica del trabajo de cada una de las áreas de la Administración municipal. Los actores políticos son los

encargados de las definiciones estratégicas, sea por intermedio del plan de gobierno o a través de la aprobación de una planificación que establezca las metas parciales para alcanzar objetivos anuales y, al cabo de los cuatro años, cumplir con el programa de la legislatura. Paralelamente, el personal técnico y profesional es el encargado, en exclusiva, de ejecutar los programas. Así, este modelo combina descentralización técnica (procedimientos) con centralización política (decisiones que atañen a la estrategia).

La organización municipal suele estar estructurada en diferentes áreas técnicas sobre las cuales se encuentra una jefatura política.

ILUSTRACIÓN 4
AGENTES SOCIALES PRESENTES EN EL
MODELO PROGRAMÁTICO FOCALIZADO DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES



El personal técnico conserva grados de autonomía, pero ha de rendir cuentas cotidianamente a la concejalía respectiva. Este tipo de estructura suele hacer más compleja la coordinación interdepartamental ya que se produce una fuga de las decisiones hacia arriba colocando en un nivel intermedio al grado de coordinación horizontal entre las diversas áreas, que funcionan con una autonomía relativa (sin intromisiones recíprocas); siendo el presidente (alcalde) el encargado de dirimir los conflictos y dotar de articulación y coherencia al sistema.

En este modelo los técnicos de los ESBM son la parte principal del sistema de servicios sociales local. No obstante, su autonomía se encuentra limitada debido a la departamentalización.

Este modelo puede combinarse o no, con el de participación “cosmética”, pero no existe una participación activa de la ciudadanía.

c) Modelo programático preventivo-pedagógico de políticas de servicios sociales

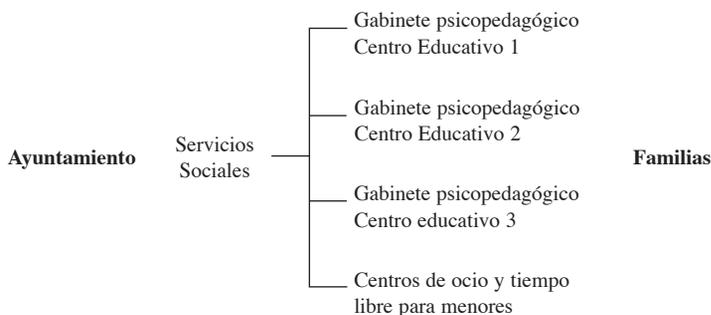
El caso sobre el que se ha construido este modelo es el de Alaquàs, aunque ha de tenerse presente que elementos de otros modelos también están presentes en este municipio. En el modelo preventivo pedagógico la parte principal la constituyen los ESBM junto a los gabinetes

psicopedagógicos de los centros escolares. Entre el personal técnico municipal y del centro escolar existe una alta coordinación, pero es de una sola vía, ya que esa vinculación no se produce con otras secciones municipales ni con otras redes externas. Se valora la prevención familiar, sobre todo, en la primera infancia, y las políticas compensatorias de las carencias.

Se pone énfasis en la población de menor edad para evitar las consecuencias de los problemas de desintegración familiar. Su objetivo es la prevención, a partir de un control de los fallos que puedan producirse en la sociabilidad primaria derivada de la pertenencia a una familia y vecindario. El individuo está, desde su nacimiento, incluido en redes de interdependencias que lo protegen al mismo tiempo que lo “adoctrinan” en la reproducción de su existencia social. La “desafiliación” (Castel, 1997), es decir, la ruptura de la trama de vínculos sociales (aislamiento, abandono), hace que el individuo no posea las herramientas necesarias para conservar un espacio social, lo que puede llevarlo a situaciones de marginalidad (no solo económica). Las transformaciones en la familia y en la sociabilidad primaria vecinal estarían produciendo nuevas formas de exclusión que este modelo pretende contener, cuanto más temprano mejor, ya que este tipo de problemática se ve incrementada con los años.

Este modelo de política social se asentaría sobre la creación de una red de protección a la infancia que complementara (y en algunos casos, sustituyera) a la institución familiar.

ILUSTRACIÓN 5
AGENTES SOCIALES DEL MODELO PROGRAMÁTICO INTEGRAL PREVENTIVO
PEDAGÓGICO DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES



El trabajo social y el área educativa son quienes poseen mayor interrelación, como puede verse en los siguientes testimonios:

“Había que aprovechar el bagaje de experiencia que teníamos, porque reúne a los seis psicólogos de los colegios, las tres trabajadoras sociales y las tres educadoras, y conocemos a toda la población, con nombre y apellido” (entrevista a coordinadora de Servicios Sociales).

“Soy psicóloga pero me defino como pedagoga, y como trabajadora comunitaria. Cada miembro del equipo de psicopedagogos de los colegios ha asumido un programa” (entrevista a psicóloga).

La meta principal del modelo es prevenir los problemas antes de que se produzcan. Pero la contrapartida es un exceso de protección pública y una transferencia de responsabilidades familiares al ámbito institucional.

“Estos servicios de tanta calidad, pueden derivar en que tengamos a un niño monitorizado desde las 7 de la mañana hasta las 9 de la noche, porque lo tengo en la ‘escuela marinera’, en la escuela ordinaria, en el comedor, la ludoteca, al final del día ha estado catorce horas monitorizado, con cinco personas diferentes” (entrevista a trabajadora social).

En los casos estudiados situados próximos a este modelo, evidentemente, existen otros programas sociales (tercera edad, discapacidad) pero el centro de su enfoque está en la metodología preventivo-pedagógica de la intervención social con el niño, la niña y su familia.

d) Modelo programático articulado de participación social en las políticas de servicios sociales

Diversos autores (Rodríguez Cabrero 2013, 2004; Pérez Yruela y Navarro Ardoy, 2013; García Roca 2010; Moreno 2010; Alemán Bracho y García Serrano 2009) observan que la acción de protección social es compartida entre la acción estatal y una serie de agentes del mercado y de la sociedad civil. Lo que interesa en este análisis es la forma concreta en que se produce esa colaboración ya que los agentes prestadores pueden coexistir en un territorio sin ningún tipo de articulación ni de interacción; o, por el contrario, funcionar en red.

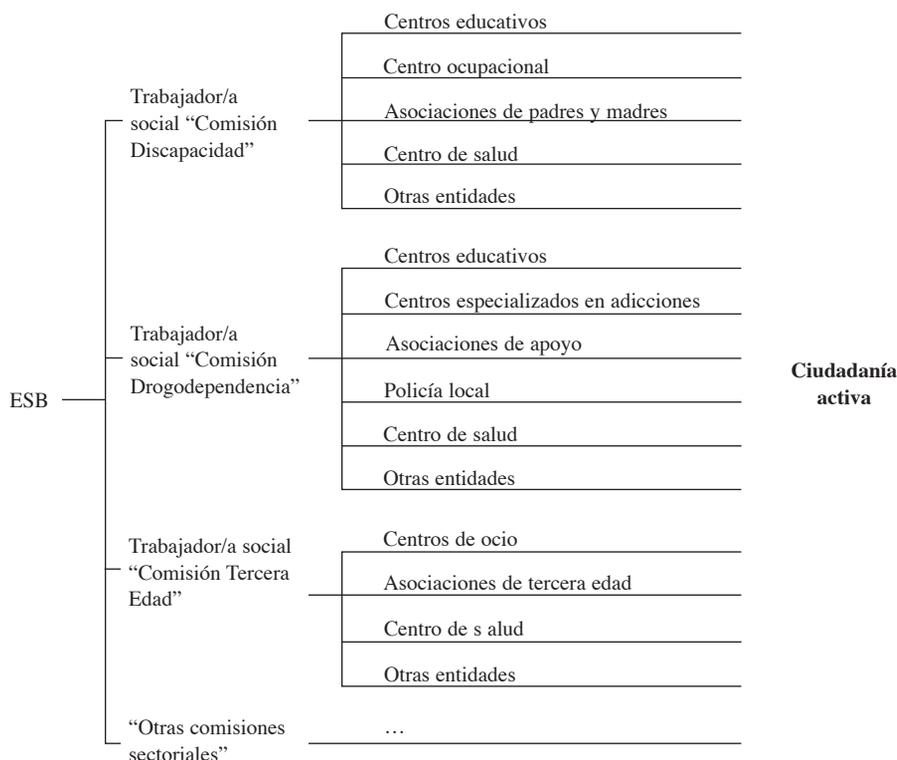
El modelo que aquí se describe es una de las formas que puede asumir la relación entre los diferentes agentes. En el modelo articulado de participación social las organizaciones de la sociedad civil se vinculan a través de una red de acción instituida y coordinada por el personal técnico del ayuntamiento, en nuestro estudio, es el caso de Torrent y en alguna medida, también de Aldaia. Su objetivo es lograr sinergias entre las múltiples intervenciones de los agentes sociales e institucionales radicados en el municipio.

“Una familia puede ser atendida de manera simultánea por varias instancias, porque el niño es discapacitado y hay que buscarle lugar en un centro ocupacional, porque la familia sufre y hay que atenderla desde los servicios de terapia, o porque necesitan trabajo o porque hay asociaciones de padres que crean un centro de rehabilitación. Son soluciones complejas a problemas complejos” (entrevista a trabajadora social).

“La participación es necesaria, por ejemplo, en drogodependencias intervienen múltiples variables, entonces hay que intervenir en el plano técnico desde el municipio, pero también desde el ámbito social. Un plan de prevención que vaya más allá de cubrir un expediente, tiene que implicar al conjunto de la sociedad” (entrevista a coordinador de servicio).

A continuación se incluye un esquema del modelo articulado de participación social:

ILUSTRACIÓN 6
AGENTES SOCIALES DEL MODELO PROGRAMÁTICO ARTICULADO
DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES



El modelo supone intervenciones en red, con un foro o comisión de diseño de los procedimientos que puede incluir una división de funciones entre los agentes y una complementación de los servicios. La participación es promovida por el o la trabajadora social y canalizada por la vía de comisiones sectoriales (de discapacidad, drogodependencias, etc.). Cada entidad detenta sus propios recursos, y el Ayuntamiento puede subvencionar alguna acción concertada entre los participantes, pero su espíritu es hacer converger los recursos sociales presentes en la localidad.

Las restricciones del modelo se fundamentan en el cruce entre la organización en red de participación social y la estructura jerárquica de la organización pública municipal. Implica una resocialización de los agentes políticos que deben aceptar el compromiso con la sociedad civil, como queda retratado en este testimonio:

“Aquí no se trata de que los agentes sociales estén informados, sino de que participen en la toma de decisiones. Porque después los programas en servicios sociales están muy pautados por la normativa, la ley, las órdenes de ayudas” (entrevista a trabajadora social).

Las comisiones sectoriales participativas establecen la agenda de prioridades que puede diferir de la generada por el ámbito político del ayuntamiento. Esto reclama el aprendizaje colectivo de nuevas pautas de concertación social, donde la participación cívica pueda traducirse en una incidencia importante en la toma de decisiones políticas.

Pero también ha de producirse una resocialización de los actores de la sociedad civil, que abandonan su papel reivindicativo o de demandantes de recursos, para transformarse en copartícipes de las decisiones de diseño programático.

“Primero la gente de las entidades sociales no entendía bien para qué los llamaban del ayuntamiento. Y entonces le dices a la gente: estamos reunidos para trabajar todos juntos y te miran..., el ‘hacer entre todos’ les cuesta. Y después de tres años que nos venimos reuniendo es como que nos conocemos más, la participación es difícil pero ahora reconocen que sirve. Igual cuando terminan las reuniones les digo: me dejan todo para mí, ¡¡a ver si se involucran un poco!!” (entrevista a trabajadora social).

“La participación genera más complejidad, entonces tiene que ser un plan que sea posible, no podemos plantear a las asociaciones cosas que no sean viables, porque eso sería una frustración, no podemos poner los objetivos al 100% y eso genera de entrada un poquito de frustración, pero es preferible no generar falsas expectativas” (entrevista a coordinador de ESBM).

Este modelo implica el aprendizaje de nuevas formas de negociación y concertación social, basadas en crecientes grados de acoplamiento (protocolos de intervención) e interdependencia entre los diferentes agentes.

“El objetivo de las comisiones participativas es aprovechar los recursos radicados en el municipio. Porque si no, si tú vienes a plantearme un problema, solo estoy yo y mi cualificación profesional. Y eso es bastante poco. Entonces, un trabajador social municipal dispone, aparte de los recursos básicos y de las ayudas y tal, de una cantidad de recursos especializados que los planes tienen misión de generar” (entrevista a coordinadora de servicio).

“Hay tanta coordinación, y yo diría también, tanta persecución en el tema de los recursos, que cuando se produce una plaza, nosotros ya lo sabemos, tenemos información privilegiada. El Centro Especializado XX nos lo comunica primero a nosotros y después a Conselleria, porque si se produce una vacante y tenemos una necesidad, primero está nuestro municipio” (entrevista a trabajador social).

Las redes que se establecen entre los diferentes agentes sociales presentes en un mismo municipio pueden facilitar un mayor acceso a los recursos escasos como son las plazas públicas en los recursos sociales especializados (residencias de personas mayores, pisos tutelados, centros ocupacionales, etc.). No es casual que este modelo prolifere en municipios

medianos y grandes donde están radicados estos recursos, lo que puede redundar en un perjuicio en el acceso a estos recursos por parte de los municipios más pequeños. La propuesta de universalizar las redes de acción social (Herrera Gómez y Castón Boyer, 2003) como alternativa que sustituya el lugar central de la Administración pública puede introducir asimetrías en la prestación de servicios, ya que esas redes son dependientes de la densidad de presencia de entidades sociales en las localidades.

MODELOS “PARTIDOCRÁTICOS” DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES

En este punto se hace referencia a los modelos donde predomina la lucha partidaria por el poder, lucha que desborda el ámbito político y tiñe las actuaciones técnicas dentro del municipio.

“El concejal invade territorios donde no le corresponde. Esas cajas de regalos que viste no deberían estar ahí, usar esa metodología... Queda como la dádiva, la caridad, el regalito que hace el ayuntamiento, lo hace por figurar, pero tiene sus respaldos políticos. Si le critico algo, me dice: yo soy el que manda, con esas palabras. Y tengo que aguantarlo todo” (entrevista a trabajadora social).

“Se va a comprar votos, es tener contento al cliente por encima de todo, de hecho [los concejales] no lo llevan bien cuando les decimos que no puede ser esto, no puede ser lo otro, no, todo tiene que ser: sí. Porque quieren tener a la gente muy contenta. Yo entiendo que se consigan votos a través de un mayor número de actividades o más oferta de ayudas o tal, pero no a través de regalos, comidas...” (entrevista a trabajadora social).

Cuando en la ejecución de la política predominan los intereses partidarios (cualquiera sea su orientación y denominación), la estructura municipal basada en la división por concejalías tiende a crear una estructura parcelada que no favorece la cooperación entre las diferentes áreas técnicas de trabajo. Cada área o sector de la organización municipal se transforma en el “feudo” de una facción partidaria, de modo que la organización es sometida, como diría Robert Michels, a la “ley de hierro de la oligarquía”.

a) Modelo “partidocrático-populista” de políticas de servicios sociales

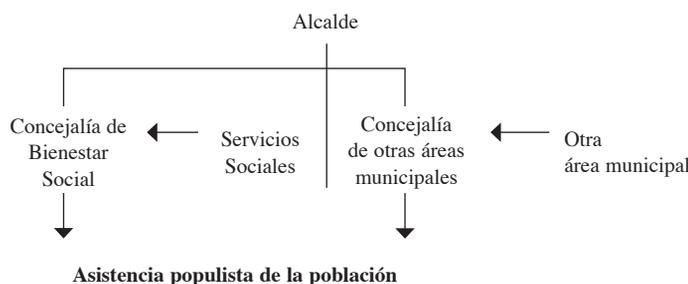
Este modelo se orienta al sostenimiento de la élite política que el concejal del área de servicios sociales representa. Y se suelen promover los programas de ocio y tiempo libre, fundamentalmente los dirigidos a personas mayores. En nuestro estudio, el caso que más se aproxima a este modelo, al menos durante el periodo bajo estudio, es el del Ayuntamiento de Massanassa. En su estructura se producen “*chimeneas organizacionales*” ya que el personal técnico no se coordina con sus pares de otras áreas, sino que reportan de sus acciones a “*sus*” jefes políticos (que son sus jefes jerárquicos más directos) para que estos tomen las decisiones. En otros términos, los políticos —al competir entre sí— no establecen estructuras de

coordinación horizontal y cada área o feudo político actúa con independencia. En la metáfora utilizada, el flujo decisional se escapa hacia arriba, sin establecer conexiones entre sí, como *chimeneas* autónomas. Cuando existen comisiones políticas, estas reproducen la lógica clásica de “*conmigo o contra mí*” y su trabajo se desenvuelve en un clima de tensión alejado de las decisiones técnicas más apropiadas.

La sospecha, la falta de confianza, la escasa autonomía y la baja motivación en el ejercicio de los roles profesionales son la norma. En este modelo, en los programas de servicios sociales, resulta casi imposible integrar las actuaciones económicas, laborales, educativas, sanitarias, culturales y de atención psicosocial, que son esenciales para el cumplimiento de los objetivos planteados con las personas usuarias. Por ello, la innovación o la adaptación de las actuaciones se vuelve inexistente, y los ESBM se limitan a aplicar las políticas sociales definidas por sus jefaturas políticas y a cumplir las normas de un modo ritualista. Como no es posible movilizar recursos de otras áreas, la práctica profesional tiende a desviarse hacia esquemas asistencialistas, basados en la gestión de ayudas.

En la ilustración 7 se coloca al Área de Servicios Sociales como sector de apoyo del concejal/a de bienestar social. Lo mismo sucede con el resto de las áreas. Ello se debe a que son los y las concejales quienes toman las decisiones, detentando también la conexión privilegiada con la población. Esto no significa que el personal técnico carezca de contacto con las personas usuarias, sino que su relación se encuentra contaminada por la falta de autonomía y poder decisorio.

ILUSTRACIÓN 7
AGENTES SOCIALES DEL MODELO PARTIDOCRÁTICO
POPULISTA DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES



La injerencia política en las decisiones técnicas es cotidiana y la población suele dirigirse directamente al político para la obtención de beneficios para sufragar su situación social. Como el político subordina la estructura institucional a su necesidad de legitimación política otorga “ayudas” pasando por alto su falta de solvencia técnica. También se utiliza el recurso a regalos por diferentes motivos a distintos grupos de población.

La figura del alcalde es la que dota de alguna coherencia a la organización municipal ya que cuando alguna cuestión no puede resolverse en el área —y como la coordinación horizontal es deficiente— “sube” para ser resuelta por el ápice de la organización.

b) Modelo partidocrático de coalición inestable

Este modelo es una variante del anterior y suele producirse cuando la élite gobernante está integrada por una coalición de partidos con un equilibrio de poderes (ninguna fuerza es claramente mayoritaria), como se observó en nuestro estudio en el Ayuntamiento de Catarroja. En este modelo se refuerza la tendencia de atomización de la organización municipal ya que la cooperación inter áreas es prácticamente imposible. Las luchas entre las concejalías de los diversos partidos políticos producen una falta de colaboración entre los equipos técnicos de las diversas áreas, que son consideradas como “patrimonio” de cada partido y, por ello, el clima laboral es de intrigas permanentes y de falta de confianza.

ILUSTRACIÓN 8
AGENTES SOCIALES DEL MODELO PARTIDOCRÁTICO DE
COALICIÓN INESTABLE DE POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES



“En este momento hay una coalición y nosotros estamos influenciados por los diferentes partidos políticos. La nuestra es del [nombre de un partido político], la de ADL, el gabinete, la casa de la cultura, también; y juventud, tercera edad, mujer y deportes es de [otro partido político]. Hay que evitar suspicacias estar bien con todos. Yo hago un poco la conexión entre la parte política y la parte técnica, pero tenemos problemas” (entrevista a coordinadora).

“Antes teníamos un gobierno monocefálico, pero luego entra una coalición. Todo esto repercute en el equipo técnico, sobre todo porque antes se podía compartir un técnico entre dos áreas, pero ahora si esas áreas pertenecen a dos partidos diferentes eso no es posible. Esto complica mucho a la estructura de servicios sociales” (entrevista a trabajadora social).

El objetivo del político no es solo ganar las próximas elecciones, sino también la lucha faccional en el seno de la propia coalición gobernante, ya que no existe ninguna fuerza que sea claramente hegemónica.

En este modelo la figura del alcalde pierde peso, ya que la persona que ocupa ese sillón pertenece también a una facción en disputa, lo cual limita su poder para dar coherencia al sistema de organización.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se estilizan los elementos característicos de diferentes políticas de servicios sociales municipales con el fin de elaborar modelos teóricos que al mismo tiempo que dan cuenta de la variedad de políticas locales, pueden ser utilizados como herramientas de interpretación de casos en otros territorios.

Desde un punto de vista pragmático, se podría estar tentado a elegir un modelo como el ideal a seguir. Se podría adoptar el modelo “preventivo-pedagógico” para intentar dar soluciones antes de que los problemas aparezcan. Pero ello podría hacer perder de vista que se trata de un enfoque de la política social unidimensional centrado en las familias, mientras que las problemáticas sociales son multidimensionales; y además, los servicios sociales municipales podrían cometer un exceso de protección o control, restando funciones al papel integrador que cumplen otras instituciones sociales. Siguiendo con este razonamiento, tal vez podría encontrarse la solución en la participación comunitaria y diferentes autores se hacen eco de este paradigma. Pero pensar este modelo como ideal no contempla el hecho de que en determinadas poblaciones no existe una trama de actores sociales fuerte. Existen limitaciones espaciales y temporales en este modelo. Respecto de las primeras, porque solo surge en municipios de tamaño medio o grande y, al menos hasta el presente, este modelo no se ha desarrollado en territorios más amplios como los comarcales o provinciales ni tampoco en territorios más acotados como los pequeños municipios. Y temporales, porque en la medida en que no se institucionalice con una ley específica, este modelo puede quedar condicionado por factores de incertidumbre externos (de tipo político o económico).

De este modo, podríamos seguir señalando las ventajas e inconvenientes de cada modelo. En los casos de los dos modelos partidocráticos que, en principio, parecieran anacrónicos, sin embargo, son clave para interpretar la realidad de algunos municipios. También permiten visualizar la existencia de realidades oscilantes, identificando las circunstancias que crean las condiciones para que las prácticas de los actores de las políticas sociales se transformen en clientelares. En definitiva, cada modelo aporta un elemento de interpretación de la compleja realidad que se vive en los municipios pero de ningún modo prescriben recetas políticas.

La estilización de modelos teóricos abre el abanico de posibilidades en torno a la orientación general que pueden asumir las políticas de servicios sociales locales, identificando las cuestiones que se ponen en juego en cada caso entre el estamento técnico y el político; y en la relación que se establece con la ciudadanía. Por este motivo, pensar con modelos nos brinda una visión sistémica, en la cual el trabajo comunitario, el profesional y el político se estructuran en función de una serie de elementos que son mutuamente dependientes entre sí. Pero no existe un “único y mejor modo de política social”, sino que cada municipio la elabora en función de una serie de factores de contingencia (Mintzberg, 2012) y también de su particular trayectoria institucional. En cada modelo se clarifican las partes principales, las orientaciones valorativas, los grados de eficiencia / ineficiencia y lo que está en juego en la política de servicios sociales. De este modo, este artículo ha pretendido, por un lado, ser un aporte tanto para pensar la política en los temas que hoy se relacionan con la gobernanza, como en lo referido a introducir cambios en las organizaciones públicas que preserven los núcleos técnicos esenciales. Y por otro, para la investigación, porque favorece el diagnóstico

de casos concretos y, por lo tanto, por comparación de similitudes y diferencias, permite avanzar en el análisis de sistemas complejos como lo son los servicios sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemán Bracho, M. C. y García Serrano, M. (2009), “Hacia el pluralismo del bienestar. Actores públicos e iniciativa social”, *Panorama Social*, 9: 53-68.
- Ariño, A. y Albert, M. (2003), *L'Associacionisme a l'Horta Sud. Un estudi de la societat civil formal en l'àmbit comarcal*, Valencia, Fundación para el desarrollo de l'Horta Sud y Caja de Ahorro del Mediterráneo.
- Brewer, J. y Hunter, A. (1990), *Multimethod Research*, SAGE Publications.
- Castel, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (2000), *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza.
- García Roca, J. (2010), “La acción social ante la crisis global”, *TS Nova*, 2, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Servicios Sociales de Valencia.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine Publishing Company.
- Herrera Gómez, M. (2001), “Las políticas sociales en el Welfare Mix” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 96: 71-94.
- Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, P. (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- Gadea Montesinos, E. (2005), “Las mesas de solidaridad: un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local”, *Quaderns de Ciències Socials*, 1, Universitat de València.
- Jabbaz, M. (2012), “El sistema de servicios sociales desde lo local 2003-2005: estructura, funcionamiento y modelos teóricos. El caso de la Comarca de l'Horta Sud de Valencia”, *Tesis doctoral*, Universidad de Valencia (Base de datos Teseo, disponible en Internet).
- Lawrence, P. y Lorsch, J. (1967), *Organization and Environment*, Harvard University Press.
- Mintzberg, H. (2012), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Moreno, L. (2010), “Welfare Mix, CSR and Social Citizenship”, en *Working Papers* n° 5, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Madrid, CSIC.
- Moreno Fernández, L. y Rodríguez Cabrero, G. (2007), “Política Social y Estado de Bienestar”, en M. Pérez Yruela (coord.), *La Sociología en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pastor Seller, E. (2011), “Capital Social, inteligencia cooperativa y diálogo significativo en el ámbito local: dimensiones de análisis e intervención para intensificar la participación”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2, Universidad de Santiago de Compostela.
- Pérez Yruela, M. y Navarro Ardoy, L. (2013), “El tercer sector de acción social en España. Situación y retos en un contexto de crisis”, *Revista Española del Tercer Sector*, 23, Fundación Luis Vives, Madrid.
- Ramió, C. (2010), *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*, Tecnos.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Editorial Fundamentos.

- (2013), “Crisis estructural y tercer sector de acción social”, *Revista Española del Tercer Sector*, 23, Fundación Luis Vives, Madrid.
- Strauss, A. Corbin, J. (2002), *Bases de la investigación cualitativa. Técnica y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (2ª ed.), Bogotá, Contus, Editorial Universidad de Antioquía (orig. 1990).
- Suárez, F. (1999), “La multidimensionalidad del concepto de corrupción en *IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional, II del Cono Sur*”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Subirats, J. (1992), “Una cuestión de estilo: el proceso de formación de políticas en España”, *Cuadernos y Debates en España*, 38, Centro de Estudios Constitucionales, 119-216.
- (dir.) (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Colección Estudios Sociales, 16, Barcelona: Fundación La Caixa.

Marcela Jabbaz es doctora en Sociología, Máster en Mediación Intercultural y Participación Ciudadana, Máster en Ciencias Sociales del Trabajo, profesora del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Ha sido investigadora de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico de la Argentina, y profesora en ese país en Sociología de las Organizaciones y Metodología de la Investigación en diferentes universidades. Su actual línea de investigación es el área de los Servicios Sociales y también, la interculturalidad. En la Argentina sus temas han sido corrupción en las organizaciones, negociación colectiva en procesos de reconversión industrial, memoria histórica y pobreza.

Recibido: 01/08/2013

Aceptado: 08/04/2014