

Sobre los límites de la intervención de los servicios sociales

Xavier Montagud Mayor¹

Recibido: 26/07/2016 / Revisado: 14/07/2016 / Aceptado: 11/05/2017

Resumen. Uno de los argumentos más comunes a la hora de justificar el exiguo impacto de los servicios sociales es el escaso peso que éstos representan en el conjunto del gasto social. En el artículo se muestra que esta justificación puede no ser de todo cierta. Pese a que el balance de sus primeros años fue claramente positivo, el análisis de ciertos datos del periodo 1997-2007 previo al estallido de la crisis muestra, a juicio del autor, las crecientes dificultades para mejorar las situaciones de pobreza y exclusión social con independencia de los medios financieros y personales que se hayan dispuesto. Tal afirmación sugiere la posibilidad de que la intervención de los servicios sociales esté sometida a ciertos límites que constriñen seriamente sus capacidades y plantea la necesidad de integrarlos en nuestro discurso. Sus fundamentos serían el irremisible cambio de época en el que nos encontramos, la insostenibilidad del modelo incrementalista de bienestar en el que se fundó la intervención social y una idea de finitud de la acción social que integra las reflexiones de Marx (1992) o Nussbaum (1995) al respecto. Cierra el texto un breve apartado en el que se detalla el significado de tales límites como tope, tránsito y transformación de los servicios sociales.

Palabras clave: intervención social; servicios sociales; crisis; límites; transformación.

[en] On the limits of social services intervention

Abstract. One of the most common arguments in justifying the scant impact of social services is their lack of relative weight in social expenditure as a whole. This article shows that such an explanation may not be entirely true. Despite its early years being clearly positive on balance, an analysis of certain data from the 1997-2007 pre-crisis period shows, in the author's review, the increasing difficulties in improving situations of poverty and social exclusion, regardless of the financial and human means available. Such affirmation suggests the possibility that social services intervention is subject to certain limits that seriously constrain its capacities, implying the need to integrate them in our discourse. Its foundations would be the irrevocable epoch change that we are experiencing, the unsustainability of the incremental welfare model on which social intervention was based, and an idea of the finite nature of social action that integrates the reflections in this respect of Marx (1992) and Nussbaum (1995). The text concludes with a brief section describing the meaning of such limits on social services as threshold, transfer and transformation.

Key words: social intervention; social services; crisis; limits; transformation.

Sumario: Introducción. 1. ¿Qué muestran algunos datos? 2. Del discurso de las dificultades al de los límites. 3. Los fundamentos de los límites. 4. El significado de los límites. 5. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Montagud Mayor, X. (2018) Sobre los límites de la intervención de los servicios sociales, en *Cuad. trab. soc.* 31(1), 153-164.

¹ Universitat de Valencia, España
javier.montagud@uv.es

“Limitarse es extenderse”
W. Goethe

Introducción

No cabe duda de que los servicios sociales estaban llamados a ser el cuarto pilar del Estado de bienestar en España. Concebido en sus inicios como un proyecto político-institucional superador de la beneficencia, la realidad ha acabado por trastocarlos. Hoy los contemplamos como sistemas de vocación universalista focalizados en las personas, grupos y colectivos en situación de especial dificultad social, pobreza y/o exclusión a los que se les urge a que se ocupen de los problemas derivados de los nuevos riesgos de la sociedad del bienestar. En ese sentido se ha impuesto la concepción técnico-jurídica que entiende los servicios sociales como conjunto de prestaciones técnicas, monetarias, de intervención social y rehabilitación, que tiene como objetivo el bienestar individual y social mediante la ayuda personal polivalente (Casado, 2006). Sin embargo, a una parte de quienes llevamos casi toda una vida - ya sea como trabajadores, voluntarios, estudiosos o interesados en ellos- no se nos escapan las enormes dificultades de asumir ese reto pues, pese a los avances en la atención y protección de algunos colectivos, persiste la sensación de que lo conseguido con los más desfavorecidos no deja de ser inestable, débil y a menudo escaso (Renes, Ruiz, Fuentes y Jaraiz, 2007; Salvador, 2009; Ucar, 2010; Aragón, 2010; Aguilar, 2013).

Está asentada la idea de que los servicios sociales deberían haber sido capaces de influir en la modificación o el sostenimiento de las situaciones que conducen a la exclusión, mediante la implementación del proceso formal y organizado de actuación que venimos denominando “intervención social”. Dicha posibilidad constituye un poderoso atractivo para quienes optamos por formarnos y trabajar en ellos, así como para los políticos y administradores que confían en mejorar, o al menos controlar y contener sus manifestaciones más extremas. No obstante, y a pesar de los avances, comprobamos las insuficiencias de la intervención social, ya esté orientada según el modelo comunitario o el individual, para influir en el curso de las problemáticas sociales.

Desde comienzos de los noventa, han sido varios los autores que han tratado de analizar y

dar respuesta a estas dificultades, considerando que podían estar inscritas en la misma naturaleza de las organizaciones, desde su institucionalización (Álvarez Uría, 1995); apuntando a las restricciones de un modelo excesivamente centrado en la gestión de los recursos (Aguilar, Corera, Gaviria y Laparra, 1990; Aliena, 1993); o comprendiendo los problemas de una intervención que choca con la complejidad de la pobreza y la exclusión (Renes, Ruiz, Fuentes y Jaraiz, 2007).

Este texto retoma algunas de sus ideas, aportando un conjunto de datos y argumentos con los que destacar las crecientes dificultades de los servicios sociales para obtener avances firmes en la intervención social. Como consecuencia de estos hechos, sometemos a debate la posibilidad de que en su configuración actual se vean sometidos a obstáculos internos y externos que constriñen sus capacidades. La finalidad de tal argumentación no es cuestionar los servicios sociales sino deliberar si debemos incorporar a nuestro marco analítico la concepción de límites como expresión de tales dificultades; si éstos son un hecho consustancial con su naturaleza; si la causa hay que rastrearla en algunos de sus componentes; o si son la constatación de la insuficiencia de recursos.

Con el fin de desarrollar este planteamiento, el texto se ha organizado en cinco apartados. Tras la introducción, se exponen e interpretan un conjunto de datos en los que se sustenta la existencia de ciertas dificultades por parte del Estado de bienestar y de los servicios sociales en particular para reducir la pobreza y/o la exclusión social en España. Tomamos para ello como referencia los años que van de 1995 a 2007, pues en ellos coincide el periodo de mayor crecimiento económico y aumento del sector de servicios sociales de España. Estos datos no tienen carácter probatorio, pero nos permitirán, en los apartados tres y cuatro, argumentar cómo esas restricciones, pueden estar encarnando posibles límites de la intervención social y qué entendemos por dichos límites. Recuperaremos a tal fin algunos autores que han reflexionado acerca de ellos y describiremos los fundamentos que, a nuestro juicio, los configuran. Por último, se cierra el texto con una reflexión sobre los significados que los límites ponen a nuestro alcance y sus implicaciones para los servicios sociales.

Ahora bien, conviene hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, el artículo no pretende cuestionar el esfuerzo de miles de

personas que están ahí a diario, embarcadas en la tarea de mejorar la vida de otras personas ni el papel fundamental de los servicios sociales. La idea de los límites nos sirve para llamar la atención sobre algunos problemas a los que nos enfrentamos en este fin de época y para romper cierta sensación de repetición de algunos de los discursos dominantes en el sector. En segundo lugar, los datos con los que se pretende atestiguar las dificultades no son exhaustivos ni recogen la complejidad de la intervención, pues no es este el objetivo prioritario del artículo. Por último, la contundencia y gravedad de las declaraciones no son solo fruto de la observación y la recopilación sistemática de datos. Son especialmente el resultado de mi experiencia vital como profesional y observador de la realidad.

Por consiguiente, el texto debe entenderse como un intento de fundamentar la idea de los límites de la intervención de los servicios sociales por la experiencia y el análisis de las organizaciones y programas de carácter socioeducativo destinados a la población en situación de especial vulnerabilidad, aunque no exclusivamente.

1. ¿Qué muestran algunos datos?

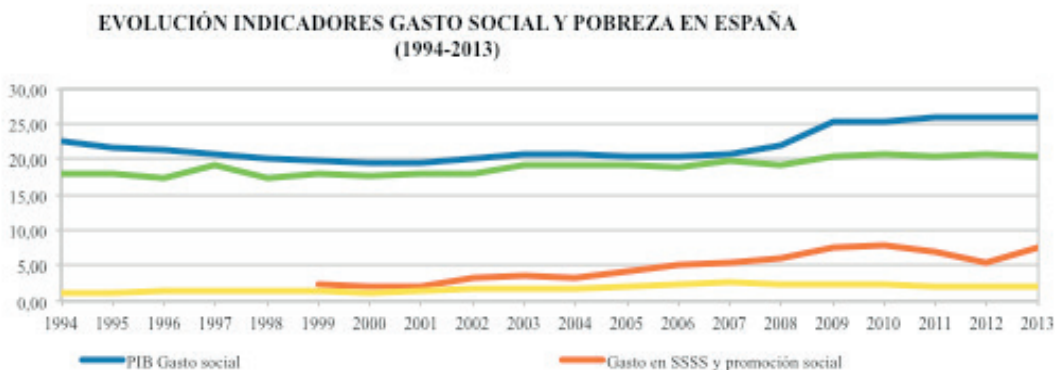
Si hubiera de invocarse una razón que lleve a plantear tal posibilidad, dirigiríamos sin duda la primera mirada hacia los recursos. Convendremos en que hoy, a pesar de todos los embates de la crisis, contamos con una red pública de servicios sociales que permite la cobertura de todo el territorio nacional. Que su presupuesto, pese a todos los recortes, ha mantenido un crecimiento neto continuado. Que sumamos un

significativo número de profesionales (psicólogos, educadores sociales, mediadores, trabajadores sociales, técnicos de integración, etc.) que prestan sus servicios en los distintos equipos y niveles de intervención. Que disponemos de un tejido asociativo y de iniciativa social amplio y profesionalizado, plenamente integrado en la realidad social e implicado en su mejora.

Pero si volvemos la atención sobre cómo han evolucionado los niveles de pobreza y exclusión social en nuestro país, especialmente respecto a la población en situación de pobreza severa, con la que los servicios sociales hemos mantenido una relación más intensa y continuada, y observamos, como lo han hecho algunos de sus factores concomitantes (abandono escolar, conflictividad intrafamiliar, desprotección infantil, delincuencia juvenil, problemas de salud, etc.), llegaremos a comprender por qué nos preguntamos acerca de la capacidad de la política social y, en particular, de los sistemas de servicios sociales para abordar de forma consistente el problema.

Para analizar esta cuestión hemos acudido a varias fuentes secundarias. Por un lado, los datos sobre pobreza y exclusión social provienen de los últimos trabajos publicados en la materia. Por el otro, la mayoría de datos sobre servicios sociales han sido extraídos de las memorias del Ministerio de Sanidad, servicios Sociales e Igualdad (del Plan Concertado de Prestaciones Básicas), del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, del Boletín de Medidas Jurídicas de Protección Infantil y del Informe de Rentas Mínimas de Inserción, así como de otros informes sobre aspectos concretos relacionados con los servicios sociales de atención primaria.

CUADRO 1: Indicadores de gasto social y pobreza en España



Fuente: Indicadores Barómetro Social, (Colectivo IOE, 2014)

Con el fin de enmarcar la cuestión, diremos, en primer lugar, que si tomamos como periodo de estudio el comprendido entre 1995 y 2007, cuando el contexto socio-económico exhibía cifras claramente positivas, observaremos que al relacionar la evolución del porcentaje del Producto Interior Bruto destinado a gasto social con el de pobreza, este último, pese a que disminuyó no lo hizo de manera significativa. Este extremo ha sido corroborado por sucesivos estudios (Marí-Klose y Martínez, 2015; Ayala, 2016; López Laborda y Onrubia, 2016) que confirman la frágil capacidad de las políticas públicas para reducir la pobreza. Si describimos la evolución del PIB destinado a gasto social en España (cuadro 1), observaremos que inicia la década de los noventa con un fuerte impulso que le llevará, en 1994, hasta su máximo histórico (24,48 por ciento). Con posterioridad irá cayendo, hasta alcanzar su mínimo en 1999 (19,8 por ciento), fecha desde la cual el porcentaje del PIB crece de manera lenta hasta 2007 (21 por ciento). Si después tomamos el índice de pobreza, comprobaremos que, tras un periodo inicial (1990-1998) en el que se produce un importante descenso, toma de nuevo la senda alcista, elevándose al 20,5 por ciento de población en 2007.

Profundizando en el alcance de estas cifras, varios estudios han confirmado la continuidad de los índices de pobreza severa durante los años previos y el periodo de crecimiento económico. La investigación de Martínez López (2010) ratifica la estabilización hasta 2008 de la población con rentas inferiores al nivel de riesgo de pobreza. En la misma línea discurren las conclusiones de Ayala (2008) para quien el porcentaje de pobreza severa se mantuvo durante ese mismo lapso de tiempo en torno al 4 por ciento. Respecto a la persistencia de esa pobreza, Mari-Klose y Martínez (2015) comparan los periodos anteriores a la crisis (2004-2007) y posterior (2009-2012) concluyendo que, mientras en el primero se vieron afectadas el 56 por ciento de las familias en situación de pobreza relativa, en el segundo el índice se elevó al 59 por ciento. Aunque ya fuera del periodo de estudio, conviene recordar que los niveles de pobreza en los años posteriores no se han comportado conforme a lo previsto pues, como revela la tasa AROPE, la pobreza en España pasó del 27,7 por ciento en 2011 al 28 por ciento en 2014 (INE, 2014).

Ligeros aumentos que indican la cronicidad de la pobreza y los impedimentos para abordarla con relativo éxito.

Ahora bien, al exponer estos datos no pretendo sugerir ni de lejos que las cifras de exclusión y pobreza en España sean responsabilidad única o siquiera principal de los servicios sociales. Es más que evidente que el sistema de prestaciones de los servicios sociales, ya sea a través de bienes monetarios (RMI, ayudas de emergencia, etc.) o en forma de servicios tiene una capacidad muy reducida para hacerlo. Además, en nuestro descargo, añadiremos que multitud de datos así lo corroboran. Por citar los más recientes, los informes de López Laborda, Marín y Onrubia (2016; 2017) o para Fedea señalan que las familias de menor renta (menos de 7.000 euros al año) padecen una carga impositiva mayor que la media nacional, mientras que la capacidad redistributiva de las prestaciones públicas de nuestro sistema impositivo solo logra reducir la desigualdad un 2,82 por ciento. No obstante, pese a que debe reconocerse la distancia comparativa con otros países europeos, no deberíamos caer en la crítica fácil ni desdeñar su cuantía, a tenor del análisis que aportan los estudios de Bandrés (2012) o Rodríguez Cabrero (2012). El primero, en su descripción de la financiación de los servicios sociales en España, destaca que:

El gasto público en servicios sociales en España durante 2009 fue de 21.113 millones de euros, un 2,0% del PIB. Para hacerse una idea de la magnitud relativa de dicho gasto, puede afirmarse que en ese año equivalía al 30% del gasto total en sanidad y el 40% del gasto en educación (p.125).

En términos similares se expresa un informe del Gobierno Vasco cuando confirma la importancia del gasto público en servicios sociales relacionándolo con el de otros sectores². Así el de servicios sociales equivalió en 2009 al 81,4 por ciento del gasto público total en Educación y al 36,4 por ciento del de Salud en Euzkadi (Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco, 2013). Es cierto, sin embargo y como se ha venido señalando, desde esa fecha se ha producido una drástica reducción del gasto público en nuestro sector (excluido el gasto en atención a la dependencia), que le ha llevado hasta la mitad, 493M€

² Gobierno Vasco (2013). *El gasto público en Servicios Sociales 2011*

en 2014 (AEDGSS, 2014), situándose en los niveles previos al inicio de la crisis. Pero también deberemos admitir, contra una buena parte de la opinión asentada, que los servicios sociales se reparten una porción nada desdeñable del gasto público y que, frente a la sensación de abandono, los datos muestran una evolución positiva, incluso en los primeros años de la crisis. Cuestión distinta es la forma en que se prioriza ese gasto, su reparto y su eficacia.

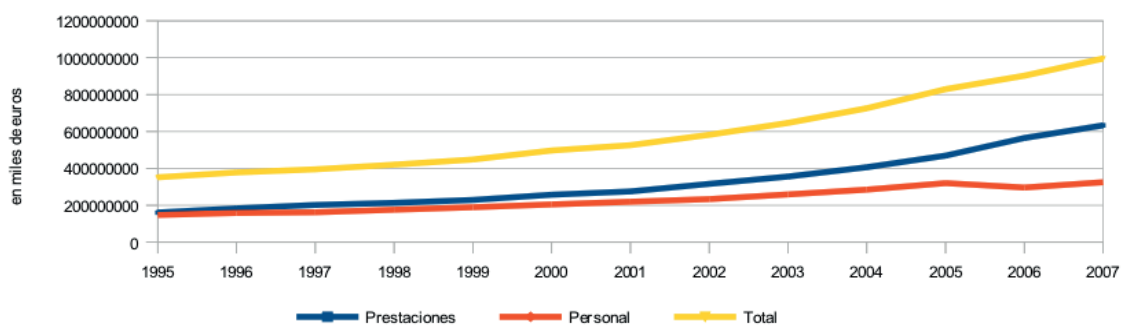
Si bajamos ahora al detalle de los servicios sociales de atención primaria veremos cómo evolucionan algunas cifras del gasto del Plan Concertado (que incluyen los conceptos de personal, prestaciones básicas y complementarias y mantenimiento e inversión en infraestructuras) así como otras cifras ligadas a éstos. Como puede observarse en el cuadro 2, tras un periodo de lento crecimiento hasta 2001, asistimos a un incremento sostenido en prestaciones económicas y personal hasta 2011, año del gran ajuste. Ese mismo comportamiento respecto al Plan en cuestión lo encontramos con algunas diferencias en los datos particulares de la mayoría de las comunidades autónomas en las que, a lo sumo, se observa un reajuste del porcentaje que aporta cada Administración (Estado, Comunidad Autónoma, Entidades Locales) sin alterar su cómputo global.

Si nos centramos en el gasto en materia de personal de servicios sociales (cuadro 2),

advertiremos que, si en 1990 eran 8.966 los profesionales, en 2008 ya sumaban 34.963 efectivos. Por otra parte, las partidas destinadas a prestaciones no objetivas imputables a los sistemas de servicios sociales habían crecido desde una cantidad nimia hasta representar el 60 por ciento del presupuesto del Plan Concertado en 2008³. Al respecto Bandrés es elocuente: “el crecimiento medio anual acumulativo en esos ocho años ha sido del 17por ciento, más que duplicando su participación en el PIB” (2012, p. 125).

Este proceso de crecimiento de los servicios sociales no es exclusivo del ámbito de la Administración Pública. También lo es, y de un modo más significativo del tercer sector, en el que contabilizaron en 2010, 635.961 trabajadores a su cargo (Fundación Luis Vives, 2012)⁴. Un análisis longitudinal más amplio, que engloba toda esta rama del bienestar (Rodríguez Cabrero, 2012) determina, que si bien en 1987 eran 49.000 las personas que trabajaban en ella, en el tercer trimestre de 2010 ya sumaban 484.000 personas. Todas estas cifras, que debemos tomar con precaución a sabiendas de la debilidad de los datos de servicios sociales y de las distintas interpretaciones sobre las categorías en que se encuadran, confirman en cualquier caso que durante ese periodo se produjo en España el mayor aumento de empleo ligado a nuestro sector.

CUADRO 2: Evolución del gasto destinado al del gasto total y desagregado del Plan Concertado 1995-2007



Fuente: MSSSI. Informe Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales 2008-2009.

³ Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad (2009). Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas 2008- 2009. Madrid: Servicio de Publicaciones. Disponible en <https://www.msssi.gob.es>. Última consulta 25/05/2016.

⁴ Fundación Luis Vives (2012). Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, p. 84. Disponible en: http://www.luisvivesces.org/upload/95/52/2012_anuario_tsas.pdf

Sin embargo, encontramos datos indiciarios y opiniones dispersas que, pese a todas las objeciones, invitan a pensar en la existencia de dificultades de los servicios sociales para mejorar las situaciones con las que trabaja. Daremos varios ejemplos. El informe de la Comunidad de Madrid sobre las Rentas mínimas de inserción (2009) apuntaba que más de la mitad de sus perceptores tenían, en el momento en que se realizó el estudio, cinco o más años de antigüedad y finalizaban el programa sin haber conseguido un grado de independencia suficiente para vivir autónomamente.⁵ Otro informe del Ayuntamiento de Langreo sobre las ayudas de emergencia, advertía que entre el 70 y el 80 por ciento de los perceptores de ayudas de emergencias, en el periodo 2008-2012, habían sido usuarios reiterados de estas ayudas en periodos anteriores (González, 2012). No son los únicos informes en este sentido. Un estudio de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 señala que el 70 por ciento de las personas sin hogar ya se encontraban en 2005 llevando más de seis meses en esa situación de necesidad. Por último, el estudio dirigido por Rodríguez Cabrero (2012) sobre la situación del pueblo gitano cuestiona la eficacia de las medidas implementadas en España para mejorar la situación de las personas de etnia gitana en España.

Aunque en un orden distinto, encontramos datos ligados directa e indirectamente a la intervención socioeducativa de los servicios sociales que refuerzan esa percepción. Me refiero

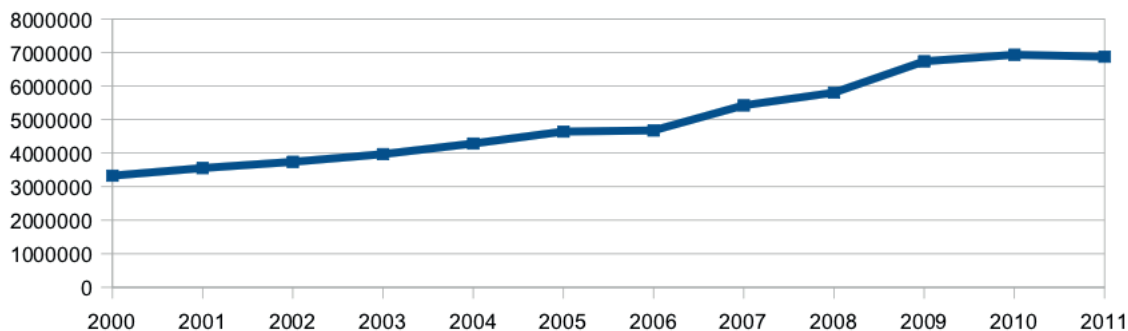
a la evolución del número de usuarios de estos servicios, de menores en situación de riesgo y/o desprotección, de absentismo escolar, de demanda de prestaciones económicas de servicios sociales, de menores infractores de delito, de madres adolescentes o de población reclusa. No disponemos de espacio para aportar los datos concretos y analizarlos con detalle, pero una mirada rápida nos permite observar que en la mayoría de ellos se produce una mejora evidente de sus cifras durante los años noventa y un empeoramiento durante los años de bonanza económica, agravada con la crisis a partir de 2008. Incluso hallamos datos que muestran un comportamiento paradójico en sectores tan sensibles de los servicios sociales como el de protección de menores o el de atención a mujeres que han sido objeto de violencia machista. Respecto del primero, se observa una sensible reducción del número de casos de desprotección infantil notificados (MSSI, 2007- 2013) pese a que sucesivos informes manifiesten el empeoramiento de las condiciones de vida de la infancia (Save the Children, 2014; Cáritas, 2014, Educo, 2015)⁶ y a que las previsiones sobre el nivel de conflicto familiar en relación al impacto de la crisis indiquen que debería haber ocurrido lo contrario. Otro tanto apuntarían algunos datos sobre violencia de género que, conforme al Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, muestran la disminución de casos desde 2008 en el número de denuncias presentadas (Consejo General del Poder Judicial/ OVDG, 2013)⁷.

⁵ MSSSI. (2013). Informe sobre las rentas mínimas de inserción 2012. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMínimas/home.htm> Última consulta, 27/05/2016

⁶ Son varios los informes al respecto. Sobre el informe de Save the Children: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/informe_pobreza_infantil.pdf Para acceder al informe de pobreza infantil de Cáritas: http://www.caritas.es/publicaciones_download.aspx?Id=4706. Sobre el informe de Educo ver: <https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Prensa/INFORME-BIENESTAR-MAYO-2015.pdf> Última consulta 20/05/2016.

⁷ Datos del Consejo General del Poder Judicial/ OVDG, 2013. Recuperado de: <http://www.observatorioviolencia.org/documentos.php?id=316>. Última consulta, 20/05/2016.

CUADRO 3. Evolución nº total de usuarios de Servicios Sociales (PCPB 2000-2011)



Fuente: MSSSI: Memoria Plan Concertado de Prestaciones Básicas.

Con toda seguridad el comportamiento de cada uno de estos indicadores se debe a razones distintas, aunque en conjunto permiten apreciar una misma tendencia: la reducción de la eficacia de las medidas de la política social y sus instrumentos en España, desde finales de la década de los noventa. En lo que compete a los sistemas de servicios sociales, estos datos parecen sugerir que, pese a la incorporación de nuevos modelos y estrategias, el aumento de profesionales y el enriquecimiento de las distintas disciplinas implicadas, la intervención social muestra crecientes dificultades para modificar, mejorar o alterar las situaciones iniciales que dieron lugar a las mismas.

2. Del discurso de las dificultades al de los límites

Ante este panorama serán mayoría quienes responsabilicen a los agentes económicos y a la deficiente inversión en servicios sociales como casi únicos culpables. Particularmente, nuestra literatura ha hecho hincapié en los recortes como uno de los factores que explican la situación de desprotección de una parte importante de la población, ligando pobreza y exclusión con la actuación de los servicios sociales. Esta es la posición defendida por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (AEDGSS) quienes reiteran en cada informe la

estrecha relación entre el grado de desarrollo de éstos y los índices de vulnerabilidad de las distintas comunidades autónomas (AEDGSS, 2015).⁸ Mateo, Martínez y Domenech (2015) o Aguilar, Llobet y Pérez Eransus (2012) también han sostenido, en el ámbito académico, el vínculo entre inversión en servicios sociales y la capacidad para detener o paliar los efectos más graves del empobrecimiento. El Consejo General de Trabajo Social, por su parte, ha denunciado en diversos foros los efectos negativos que provoca la disminución de personal y recursos, mientras aumenta el número de personas que requieren su atención (CGTS, 2014).⁹ En suma, diríamos que una amplia mayoría de profesionales y organizaciones coinciden en señalar la necesidad de incrementar los presupuestos de los servicios sociales, ya sea para aumentar el personal, destinarlo a más programas, a rentas mínimas o a ayudas de emergencia.

Todos estos argumentos, de sobra conocidos, y con los que en cierta medida podemos estar de acuerdo, contrastan con la opinión de otros profesionales e investigadores. A su juicio, la acción de los servicios sociales está tropezando cada vez con mayores obstáculos para generar cambios o/y mejoras sostenibles en las vidas de las personas a las que se dirige. Dificultades que no pueden achacarse única o esencialmente a la falta de recursos. A pesar de la temeridad que conlleva sostener esta idea en

⁸ El informe de la AEDGSS está disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/INDICEDEC/Folleto%20Indice%20DEC%202015.pdf> Última consulta, 20/05/2016.

⁹ I Informe de servicios sociales en España: <http://cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/PRESENTACION%20ISSE.pdf> Última consulta, 20/05/2016.

un contexto como el actual, considero que los datos aquí aportados, pese a las múltiples objeciones de que pueden ser objeto, indican que el aumento de medios financieros y personales no son garantía por sí solos de la mejora de las situaciones de pobreza extrema y exclusión con las que trabajamos. Al menos no en la intensidad, extensión y estabilidad que cabría esperar y concretamente para el periodo que hemos estudiado. Por consiguiente, no puede inferirse una relación única y directa entre los índices de pobreza y exclusión social y el nivel de desarrollo de los servicios sociales ni tampoco lo contrario. Lo cual nos lleva a sospechar que lo que venimos considerando como “dificultades” puede estar enmascarando en realidad serios obstáculos que actúan como verdaderos límites de la intervención social. Ahora bien ¿qué entendemos por límites? Y, de ser así, ¿cuáles son? Aunque en este artículo vamos a centrarnos en responder la primera cuestión, daremos algunas pistas sobre la segunda.

Con carácter general nos referimos al concepto de límite como un tope, una línea o un punto que marca el final de algo en sentido físico o inmaterial. Desde ese punto de vista, se puede afirmar que los servicios sociales están supeditados a dos reglas del ámbito económico: la ley de rendimientos marginales decrecientes y la enfermedad de los costes de Baumol. Ambas explicarían la disminución de su eficacia y la sensación de que lo conseguido parezca frágil y escaso. Es una posibilidad que han apuntado otros autores (Knapp, 1990; Aliena, 1993; Arenas, 2015) y que no deberíamos descartar, pues expresa con facilidad el problema al que nos enfrentamos. No obstante, aquí nos interesa otro significado, que retoma la concepción del filósofo Eugenio Trías (1988) como espacio fronterizo y que entiende el límite como un gozne. Nos interesa por qué los servicios sociales funcionan como una bisagra, ocupando el espacio lindante con las otras ramas del bienestar (seguridad social, educación, sanidad, etc.) y por qué esta otra forma de entenderlos es mucho más fecunda al invitarnos a aprehenderlos como un espacio de reflexión.

Son contados los intentos de abordar la idea de los límites desde nuestro campo. El término se hizo popular, a partir de la crisis de 1973, para señalar las dificultades del Estado para satisfacer las expectativas depositadas en su sistema de bienestar (Offe, 1990; Mishra, 1992). En España no arraigó, estando como estába-

mos en plena efervescencia de los servicios sociales. Sin embargo, se adivina en algunos textos. La intuimos con prontitud en García Roca (1986), cuando describe las carencias del modelo de servicios sociales por el que apostó la Constitución; o en Cerdeira y Díaz (1988) cuando vinculan el malestar profesional con la imposibilidad de cumplir las promesas del bienestar desde los servicios sociales. Se menciona literalmente en el artículo de Aguilar, Corera, Gaviria y Laparra (1990) para advertir de ciertos límites en los servicios sociales, entre los que mencionan el síndrome de responsabilidad pública, la burocratización de la atención y el mito del universalismo. También en Aliena que aborda la cuestión y los enuncia en términos metafóricos como límites de “velocidad, de carga, jurisdiccional y de aforo” (1993, p.46). Alcanza su cénit en Renes, Ruiz, Fuentes y Jaraiz (2007), cuando se preguntan “¿Por qué a pesar de tanto esfuerzo, el impacto general de nuestro trabajo es a menudo muy limitado?” (p.14); y desembocan en Montagud (2014), cuando, en un intento por delimitarlos, se agrupan en límites políticos (política social, organizaciones de servicios sociales y modelos de intervención), epistemológicos (naturaleza de los problemas sociales y modelos de conocimiento) y subjetivos (malestar profesional, lógica de los recursos y racionalidad de los derechos. Más alejado de nuestro campo disciplinar se encuentran los trabajos de Garcés Sanagustín (2012) y Carro y Macho (2013), especialistas del derecho administrativo. En ellos comprobamos las limitaciones de los servicios sociales para abordar la ampliación sobre el papel de los derechos de ciudadanía que dan lugar a la figura del “pobre de bacín saciado de derechos” al que alude el primero. Pero sin duda, el acercamiento más detallado proviene del libro de Glazer (1992), *Los límites de la política social*, en el que se describen y analizan las causas del fracaso de las políticas públicas de acción social en Estados Unidos entre las décadas de los sesenta y los ochenta. Glazer (1992) consigue definir tres fuentes de sentido que establecen los límites: la crisis fiscal, la ineficacia de las políticas sociales y los problemas de legitimidad, aunque en su opinión, la limitación más significativa resida en la continua falta de suficiente conocimiento y certidumbre sobre qué medidas serán más efectivas.

3. Los fundamentos de los límites

Probablemente quienes lean este artículo vean fútil o no comprendan por qué se plantean unos “límites de la intervención social”. Bien porque crean que es una afirmación obvia que habría que asumir sin mayor trascendencia; o, por el contrario, la rechacen, argumentando que todo se reduce a un problema de escasa o inadecuada asignación de recursos. Bien porque todavía naden en la ilusión de una sociedad igualitaria en la que pobres y excluidos se emanciparán políticamente o por que confíen en que algún día, alguna técnica o método de intervención será capaz de activar el resorte del cambio. Por consiguiente, es imprescindible explicar qué me lleva a plantear este supuesto y cuáles son los fundamentos sobre los que se construye.

En primer lugar, nos guía sobre todo un convencimiento, el de encontrarnos en un cambio de época y no con otra de las crisis a las que nos ha tenido acostumbrados el Estado de bienestar. Es una certeza sobre la que muestran acuerdo, políticos e intelectuales de diferente signo. Para el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, el momento que vivimos “no es una época de cambios sino un cambio de época”. Sociólogos de la talla de Bauman o Beck hace tiempo que vienen proclamando el fin de esta era. Consideran que es el resultado del declive del viejo Estado westfaliano y de los estados modernos en combinación con un irrefrenable proceso de globalización e individualización, que rompe las fronteras nacionales y sociales y establece otras más sutiles e invisibles. Uno de los apoyos más consistentes a la tesis de que asistimos a un cambio de época es el elevado número de textos publicados durante los últimos años que desentrañan y analizan sus causas y consecuencias. A los de clara inspiración neoliberal de Rojas (2014) o liberal de Micklethwait y Wooldridge (2015) se suman los de López Casanovas (2015) y de Subirats y Vallespin (2015), para quienes “nada volverá a ser lo mismo o, si se prefiere, (...) hacer lo que siempre hemos hecho no nos garantiza volver a dónde estábamos antes” (p.40); hasta una figura tan actual, como Piketty (2015), quien anuncia el declive del modelo de Estado expansivo, solo preocupado por financiar las necesidades de sus ciudadanos. Considera llegado el momento de que el Estado deje de crecer y se centre en discutir de su organización, modernización y consolidación,

a sabiendas de que, con bastante seguridad, su capacidad para intervenir no vaya a aumentar sino probablemente que disminuya. Sin entrar de lleno en el asunto, resumiremos que son: la resistencia a una mayor presión fiscal, la aparente ineficacia de los programas sociales y la pérdida de legitimidad de la acción pública como actor exclusivo junto con los procesos de individualización y globalización, los factores que configuran el cambio de época en la sociedad del bienestar. Ellos condicionarán en el futuro cualquier forma de política social que se pretenda y por ende las posibilidades de los servicios sociales.

En segundo lugar, esta idea asume en esencia el paradigma de los límites del crecimiento de los recursos enunciado en los años setenta por el Club de Roma (1973) y que hoy certifica la insostenibilidad de nuestro modelo incrementalista de bienestar. Consideramos que los recursos de los servicios sociales se hallan sometidos a sus mismas leyes y que, como consecuencia, deberían dejar de tratarse como bienes ilimitados y sustituibles. Más allá de nuestros deseos, y a sabiendas de que contamos con sistemas de servicios sociales incompletos, creemos que difícilmente se superara el techo de gasto alcanzado en los años previos a la crisis. Pero es que, además, cada vez es mayor el número de quienes consideramos que esos recursos no pueden tratarse de manera independiente unos de otros; que una decisión sobre una parte afecta irremediabilmente a las demás, pues constituyen un mismo tejido en el que se entremezclan bienes materiales y bienes relacionales. La historia reciente de los servicios sociales nos demuestra que estos últimos, más frágiles, pueden verse afectados por decisiones sobre los primeros. Por último, esta concepción de los límites abraza una idea de finitud de la acción social sobre la que ya han reflexionado Marx (1992) o Nussbaum (1995), que se edifica sobre el reconocimiento de cierta dimensión trágica de la intervención social y en su sometimiento a la posibilidad de error o fracaso, lo que nos lleva a pensar que deberíamos asumir en última instancia nuestra incapacidad para “arreglar la insolvente organización de los asuntos humanos” por completo (Rodríguez, Tejero y Sánchez, 2014, p.92). Como acierta a revelar Brinkmann (2006) en su crítica al materialismo del Estado de bienestar, “la lucha contra la vulnerabilidad y la muerte ha sido una buena causa pero no debe

hacernos olvidar que los humanos somos seres mortales” (p.99).

4. El significado de los límites

Nos gustaría haber persuadido a quienes lean el artículo de que existen límites en las posibilidades de la intervención social para subvertir las condiciones de pobreza, exclusión y desprotección con las que trabajamos. Que el argumento de que un mayor gasto en servicios sociales conlleva necesariamente la mejora de estas situaciones puede no ser del todo cierto. Que la probabilidad de que las inversiones en política social tiendan a disminuir su impacto en las situaciones de grave necesidad, bien sea por su ineficacia o por su inconveniente distribución, es una eventualidad factible. Ahora bien, como manifestamos al principio, el empeño de esta pequeña aportación se centra en responder hasta qué punto es posible que la intervención social, como proceso institucionalizado de cierta forma de acción social, se enfrente a límites y, de ser así, qué significado tienen. En ese sentido, planteamos tres posibles significados: como tope, como tránsito y como transformación.

El primer significado es la certeza de que ya nada será igual. El crecimiento insuficiente pero sostenido en servicios sociales -con sus luces y sombras- durante los años previos a la crisis parece haber llegado a su fin. Incluso se observa cómo la dependencia absorbe casi todos los posibles incrementos del gasto social, a pesar del cambio de rostro de la pobreza. Así que podemos esperar, como han expresado Rennes, Ruiz, Fuentes y Jaraiz (2007) y Subirats y Vallespín (2015), que pase el temporal, con la confianza de que lleguen mejores tiempos. Pero es evidente que ni la sociedad es la que era (los cambios demográficos imponen la orientación de las decisiones), ni los servicios sociales serán aquello en lo que confiábamos que fueran, ni el Estado parece que vaya a volver a ser el mismo. Por lo tanto deberíamos asumir -lo que no quiere decir que dejemos de exigir mejoras- que los sistemas de servicios sociales han llegado a un punto en el que difícilmente volveremos a verlos crecer, pese a

que las condiciones de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad sigan aumentando. Este sería el significado tradicional de los límites como un tope, aunque hay otros posibles que escapan a la maldición del final de la historia que planteó Fukuyama. Un segundo significado, que emerge con fuerza, es como espacio de tránsito entre lo viejo y lo nuevo. Un espacio en el que nuestros problemas conocidos comparten lugar con nuevas fragilidades y formas de exclusión; en el que los problemas mutan hacia una complejidad no exenta de cierto carácter perverso; en el que los recursos materiales dejan paso a la urgencia por recuperar los bienes relacionales; en el que repunta el interés por la comunidad, aunque el individuo siga centrando la mayoría de nuestros esfuerzos. Es un momento de tránsito del que dan fe los congresos, jornadas y publicaciones de los últimos años. Este es el momento en el que nos encontramos.

Pero hay un último significado, en el que se explicita la transformación de los servicios sociales. Lo encontramos en Aguilar (2013), Aliena (2012), Fantova (2014), Hernández Arístu (2009), Laparra (2010) o Pelegrí (2015). Advierten de la imperante necesidad de acometer reformas en profundidad para abordar los problemas heredados (universalización *versus* focalización; la organización de la intervención social, etc.); los que ya están aquí (la nueva cuestión social, las consecuencias de la individualización, las constricciones presupuestarias y el aumento de demandas, etc.) y los que están por venir (la robotización, el envejecimiento, etc.). Aunque diverjen en cómo hacerlo, hay en todos ellos un elemento que les une: nos encaminamos hacia la reformulación de la política social que hemos conocido y con ella a la forma en que se desarrollará la intervención de los servicios sociales durante los próximos años. En esa encrucijada se sitúa esta aportación, pues conviene saber que, independientemente de la política social que acordemos en los próximos años y de los servicios sociales de los que nos dotemos, los límites existen. La finitud forma parte de nuestra existencia y justo en esa certeza se encuentra todo un mundo de posibilidades.

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación Social*, 166, 145-167.
- Aguilar, M., Corera, C., Gaviria, M. y Laparra, M. (1990). Una docena de síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social. *Documentación Social*, 79, 217-244.
- Aguilar, M., Llobet, M. y Pérez Eransus, B. (2012). Los servicios sociales frente a la exclusión. *Zerbitzuan*, 51, 9-26.
- Aliena, R. (1993). El futuro de las políticas no se juega en las metáforas. *Documentación Social*, 93, 43- 55.
- Aliena, R. (2012). Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico. *Comunitania*, 4, 10-42.
- Álvarez Uría, F. (1995). En torno a la crisis de los modelos de intervención social. En F. Álvarez Uría et al.(eds.), *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid: Talasa.
- Arenas, M. (2015). ¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales. *Comunitania*, 11, 27-43. <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.11.2>
- Ayala, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, 145-166.
- Ayala, L. (coord.) (2008). *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española.
- Bandrés Moliné, E. (2012). La financiación de los servicios sociales. En: A. Ezquerria Huerva (coord.), *Marco jurídico de los servicios sociales en España* (pp. 121- 144). Barcelona: Editorial Atelier.
- Brinkmann, S. (2006). Questioning constructionism: toward and ethics of finitude. *Journal of Humanistic Psychology*, 46, 92-111.
- Casado, D. (2006). La construcción institucional de los servicios sociales en España. *Educación Social: Revista d'intervenció socioeducativa*, 34, 15-27.
- Carro, J. L. y Míguez, L. (2013). *Servicios Sociales y crisis económica: los límites del estado asistencial*. (Comunicación VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo).
- Cerdeira, I. y Díaz, S. (1988). El malestar social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 1, 129-141.
- Club de Roma. (1972). *Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fantova, F. (2014). Identidad y estrategia de los servicios sociales. *Documentación Social*, 175, 105-132.
- Garcés Sanagustín, A. (2012). *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*. Zaragoza: Editorial epraxis.
- García Roca, J. (1986). Modelos de servicios sociales y lucha contra la marginación. *Documentación Social*, 64, 43-59.
- Glazer, N. (1992). *Los límites de la política social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- González, I. (2012). *Informe "Los efectos de la crisis en los usuarios de servicios sociales municipales de Langreo"*. Disponible en: <http://digibuo.uniovi.es> (Consultado el 22/05/2016).
- Hernández Arístu, J. (2009). Retos y desafíos de la postmodernidad al trabajo social. *Documentación Social*, 154 (1), 173-190.
- Knapp, M. (1990). *La economía de los servicios sociales*. Barcelona: EUGE Editorial.
- Laparra, M. (2010). El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la "sociedad líquida". *Documentación social*, 158, 97-130.
- López Casasnovas, G. (2015). *El bienestar desigual*. Barcelona: Península
- López Laborda, J. y Onrubia, J. (2016). Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles. Junio 2016. Primer informe. *Estudios sobre la Economía Española 2016/21*, Madrid: Fedea.
- Marí-Klose, P. y Martínez, A. (2015). Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad. *Panorama Social*, 22, 11-26.
- Martínez López, Rosa (2010). *Pobreza y privación material en España en el periodo 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión*. Madrid: Fundación Alternativas
- Marx, M. (1992). *Towards a phenomenological ethics: Ethos and the life world*. Albany: State University of New York Press.
- Mateo-Pérez, M.A., Martínez-Román, M. A. y Domenech-López, Y. (2015). Social Services in times of economic and social crisis: The case of Spain. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 50, 96-110.
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2015). *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

- Mishra, R. (1992). *El Estado de bienestar en crisis: pensamiento y cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Nussbaum, M. (2005). *La fragilidad del bien. Fortuna y ética en la tragedia y la filosofía griega*. Madrid: Machado Libros.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pelegrí, X. (2015). Repensant la política de serveis socials per a un canvi d'època. *Pedagogia i Treball Social*, 4 (1), 52-72.
- Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo Cultura Económica
- Renes, V., Ruiz, E., Fuentes, P. y Jaraiz, G. (2007). Realidad, pensamiento e intervención social. *Documentación social*, 145, 11-35.
- Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2012). *Servicios Sociales y cohesión social*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Rodríguez, M., Tejero, O. y Sánchez, I. (2014). Contingencia y crisis. Apuntes para una sociología atenta al fracaso y a lo imprevisto. *Revista Española de Investigación Sociológica*, 147, 89-106.
- Rojas, M. (2014). *Reinventar el Estado de Bienestar. La experiencia de Suecia*. Madrid: Gota a Gota Ediciones
- Salvador, M. (2009). *El gusto es mío*. (Comunicación del XI Congreso Estatal de Trabajadores Sociales. Zaragoza).
- Subirats, J. y Vallespin, F. (2015). *España/Reset. Herramientas para un cambio de sistema*. Barcelona: Ariel
- Trías, E. (1988). *La aventura filosófica*. Barcelona: Mondadori.
- Úcar, X. (2010). El Trabajo Social entre la complejidad y las profesiones de lo social. En: A. Rodríguez y E. E.Raya (coords.), *Una Europa social y plural. Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social* (pp. 145- 153).