VIOLENCIA EN ORGANIZACIONES Y PROFESIONALES:

Acciones, omisiones y reacciones en torno al poder, la participación, la burocracia y la discreción en los Servicios Sociales.

VICTOR JIMÉNEZ BERTOMEU
E.U. Trabajo Social. Universidad de Alicante.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo pretende hacer explícitas algunas formas de violencia que nacen con la práctica de las organizaciones públicas prestadoras de servicios sociales y sus profesionales hacia los usuarios y usuarias de las mismas.

El enfoque adoptado parte de una definición genérica de la violencia, para centrarse específicamente en las formas de violencia que nacen de un desigual intercambio y reparto del poder entre estas organizaciones y sus usuarios. Se excluyen así otras formas de violencia que tienen su origen en la relación organizaciones-profesionales y en relaciones *inter* y *extra* organizacionales y/o profesionales.

Galtung (1992) propone una definición amplia de violencia al partir de la idea de que «la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales» (p. 314). Así, la violencia queda definida como la causa de la diferencia entre lo potencial y lo efectivo, de modo que cuando lo potencial es mayor que lo efectivo, y ello sea *evitable*, existe la violencia.

Los elementos centrales de esta definición son dos:

- Lo potencial frente a lo efectivo. El nivel potencial de realización es aquel valor objeto de amplio consenso que es posible con un nivel dado de conocimientos y recursos. Si el conocimiento y/o los recursos están monopolizados por un grupo, o si se utilizan para otros propósitos, entonces el nivel efectivo cae por debajo del nivel potencial y existe violencia en el sistema. Un ejemplo en nuestro con-

texto de análisis sería el principio de participación, acerca del que existe un amplio consenso para considerarlo uno de los principios básicos del sistema de servicios sociales, pero cuya realización efectiva en relación con la potencial es más bien baja.

- La evitabilidad. Cuando lo efectivo, lo real alcanzado, es menor que lo potencial, lo consensuado como alcanzable, y puede ser evitado, surge la violencia. Siguiendo con el mismo ejemplo anterior, el cambio de la situación actual en el ejercicio de la participación social en las organizaciones de servicios sociales parece evitable con la adopción de medidas políticas y técnicas que hagan viable esta transformación.

Desde esta perspectiva, las organizaciones de servicios sociales son el espacio de algunas formas de violencia que imposibilitan el desarrollo de las potencialidades de las personas con las que trabajan. Si entendemos que estos servicios pretenden no sólo compensar desigualdades sino también promover el desarrollo de las personas, las comunidades y la sociedad, estas formas de violencia se convierten en formas de «subatención» de las necesidades (Naciones Unidas, 1999).

Estas organizaciones y sus profesionales, sin embargo, no son ajenos al contexto social del que forman parte y que los limita en sus acciones y logros, por lo que nuestro análisis también identificará algunos aspectos significativos de este contexto que permiten legitimar o ignorar estas formas específicas de violencia.

La estrategia utilizada pretende partir del conocer para comprender, primera medida preventiva a la vez que punto de partida necesario para la adopción de cambios y mecanismos de control que disminuyan o eliminen estas formas de violencia desde las instituciones, algunos de los cuales se apuntan a modo de conclusión.

II. PODER ASIMÉTRICO Y DEPENDENCIA.

Desde la teoría del intercambio social, las relaciones entre usuarios y organizaciones de servicios sociales pueden ser concebidas como una serie de transacciones por las cuales los recursos (materiales, personales, profesionales, etc.) son intercambiados (Hasenfeld, 1983). Así, las relaciones de poder y dependencia entre ambos son una función de la habilidad de cada parte para estructurar los componentes de estas relaciones de intercambio de acuerdo con sus intereses.

Desde este enfoque, podemos decir que:

- La dependencia de los usuarios respecto a la organización es directamente proporcional a las necesidades de éstos de los servicios

que la organización ofrece e inversamente proporcional a la disponibilidad de estos servicios en otro lugar o en fuentes alternativas. Por su naturaleza, estas organizaciones tienen un poder considerable sobre sus clientes porque la organización controla recursos y servicios básicos que éstos necesitan. Ello se traduce en una asimetría de poder entre organizaciones y usuarios, por el que las primeras controlan la información y la pericia y el acceso a los recursos necesarios (Hasenfeld, 1992b).

- La dependencia de la organización respecto a sus usuarios es directamente proporcional a la necesidad de ésta de usuarios o de los recursos de los usuarios e inversamente proporcional a la disponibilidad de ambos en otro lugar. En el caso de las organizaciones de servicios sociales, especialmente las de atención primaria, aunque necesitan usuarios para existir, su dependencia de cada uno de ellos es mínima ya que pueden acceder a tantos usuarios como deseen.

El poder, en este contexto, puede ser definido como la habilidad de A para obtener resultados favorables de B a expensas de éste (Cook y Emerson, 1978)[1]. Esto genera un intercambio desigual entre ambos y una ventaja de poder de A sobre B a partir de este intercambio, que retroalimenta y aumenta el grado de desigualdad entre ellos, al hacer uso de dicha ventaja para determinar la forma de acceso a estos recursos de los que B depende y, en definitiva, para dictar los términos del intercambio entre las partes.

En la mayoría de ocasiones será la organización de servicios sociales la que posea esta ventaja de poder, y ésta le capacitara para ejercer un control considerable sobre las vidas de los receptores de los servicios. Además, hará uso de esta ventaja para dirigir las transacciones entre usuarios y profesionales en la dirección en que los resultados amplíen su legitimación, el flujo de recursos o su poder. Así, establecerá los mecanismos de acceso y de salida del sistema de atención, los requisitos de prestaciones y servicios, etc., sin una necesaria consulta a los usuarios.

Esta asimetría de poder entre organización y usuario será mantenida a través de la estructura de los servicios sociales a causa de la independencia de la organización respecto al usuario para obtener sus principales recursos, por la existencia de una demanda de servicios de la organización muy superior a la oferta y por poseer la organización un cuasi-monopolio sobre los servicios que ofrece (Hasenfeld, 1992c). Más tarde, se verá reforzada por el sistema profesional, como veremos.

[1] COOK, K.S. Y EMERSON, R.M., «Power, Equity, Commitment in Exchange Networks», en *American Sociological Review nº 43*. American Sociological Association, Albany (NY), 1978. Pp. 721-739. Citado en Hasenfeld (1983: 179).

Hasenfeld (1992c) ha identificado dos resultados generales de esta forma de violencia:

- Por un lado, el desarrollo de una desigualdad de la práctica, motivada por el acceso desigual a servicios de calidad; así, no es infrecuente que usuarios pobres reciban servicios precarios.
- Por otro lado, la práctica de la desigualdad, que tiene su origen en la desigual distribución de los recursos de poder entre los usuarios y la habilidad diferencial de éstos para controlar la naturaleza misma de la práctica profesional.

Aunque con menor probabilidad de que suceda, es preciso destacar también que los usuarios «poderosos» con base en los recursos que poseen (personales, sociales o económicos), utilizarán también su ventaja de poder para controlar las transacciones con la organización a fin de optimizar sus intereses. Tales usuarios estarán en una mejor posición negociadora frente a la organización para controlar las transferencias de recursos y los resultados de los intercambios, así como para influenciar los patrones de relación con el servicio (seleccionar a los profesionales, recibir una atención más ágil, etc.). Este ejercicio del poder por *algunos* y no por todos los usuarios quiebra el principio de igualdad del sistema de protección, consagrado además en el marco legislativo general.

III. PARTICIPACIÓN INEXISTENTE Y COOPTACIÓN INTERESADA.

El sistema de servicios sociales recoge el fomento de la participación y de la solidaridad como uno de los principios básicos de su actuación, y por ende de sus organizaciones.

3.1. Acerca de la participación de los usuarios en las organizaciones.

Si observamos la evolución histórica de los servicios sociales, los usuarios de los servicios sociales no siempre han sido reconocidos como sujetos, sino más bien como objetos de los servicios sociales, y por tanto usuarios pasivos de éstos. Ello no ha significado que los usuarios no recibieran el servicio que realmente necesitaban o que los profesionales no hayan prestado la ayuda que consideraban buena para el usuario, etc. (A.A.B.P.P., 1999). Sin embargo, este tipo de intervención ha generado «clientes» pasivos y dependientes de los servicios sociales.

La actuación desde la óptica «expendedora», paternalista y clientelista más que capacitadora y promocional, ha debilitado en gran medida la

capacidad de los usuarios de participar en la resolución de las situaciones que les afectaban y de discutir las medidas y la ayuda que se les ofrecían.

Hoy las organizaciones de servicios sociales poco saben del grado de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios, de sus expectativas, de su opinión respecto a las formas de prestación de los servicios, etc. Y son escasos los ejemplos en los que los usuarios participan en la cogestión de centros o servicios. La participación efectiva ha quedado a distancia de la potencial, expresándose más como una declaración de buenos propósitos que como una realidad tangible.

3.2. Acerca de la participación social en las organizaciones.

Una de las estrategias más utilizadas por el sistema de servicios sociales para la incorporación y cooperación de la sociedad civil en fines y actividades comunes ha sido la cooptación. Ésta es definida como un proceso mediante el cual representantes de entidades clave del entorno son incorporados en la dirección o estructura de decisiones de una organización al objeto de disminuir o eliminar las amenazas que éstos suponen para su estabilidad o existencia (Selznick, 1949)[2]. Invitando a la participación de éstos, la organización espera, a cambio, que se pongan de su parte y presten apoyo a su legitimidad (o al menos cesen las amenazas).

En su origen, esta estrategia implica que la organización ceda una parte importante de su autonomía a cambio del apoyo de los elementos externos del medio (iniciativa social, sindicatos, partidos políticos, otras organizaciones, etc.). También implica que la organización tenga que modificar y adaptar sus objetivos y actividades en proporción directa al poder de los representantes externos.

Además de posibilitar el ejercicio de un deber y un derecho de la ciudadanía, no se puede negar que esta participación puede estimular el cambio en la organización, abriéndola a las demandas ciudadanas y haciéndolas más responsables con las necesidades de los usuarios. Sin embargo, a la vista del estado actual de la cuestión, muchos de estos cambios han sido sólo cosméticos, desde el momento en que no han alterado significativamente la distribución del poder y los recursos en la organización. Muchas organizaciones de servicios sociales han respondido con una cooptación «interesada» a las amenazas procedentes de grupos ciudadanos (asociaciones de afectados, iniciativa social, etc.), con medidas como:

[2] SELZNICK, P. , *TVA and the Grass Roots*. University of California, Berkeley, 1949. Citado por Hasenfeld (1983: 78).

a. La representación formal de estos grupos en órganos de representación (Consejos de Participación Social, Consejos consultivos, etc.), pero sin atribuirles un poder efectivo que afecte a las decisiones de la organización.
b. La contratación de servicios o programas de estas entidades, como estrategia para incorporar a las entidades a la organización y, por ello, hacerlas partícipes de su funcionamiento y en cierto modo de su filosofía, anulando o disminuyendo considerablemente la legitimidad de sus críticas.
c. La financiación de equipamientos y actividades de estos grupos, utilizada como mecanismo que propicia la dependencia del grupo respecto a la organización y que es utilizado para neutralizar o «negociar» la crítica.

IV. BUROCRATIZACIÓN.

Guillén (1993) apunta que las tendencias a la societarización (desplazamiento de la atención de los grupos primarios a los secundarios) y a la racionalización (tecnificación, profesionalización, normalización y reglamentación y planificación) han supuesto que las ayudas de los grupos primarios, prestadas directa y gratuitamente por personal no profesional (familias, vecinos, amigos) y según modos convencionales y no reglamentados, hayan sido sustituidas por ayudas prestadas por organizaciones formales, generalmente de carácter público, desarrolladas por profesionales, obligados por normas superiores y generales (colegiales, legales e institucionales), que actúan según criterios que pretenden ser racionales.

Este componente burocrático en las organizaciones de servicios sociales ha sido útil para que éstas redujeran las áreas de incertidumbre derivadas del entorno complejo y cambiante al que se enfrentan, para mejorar la eficiencia y la eficacia del trabajo desarrollado y para asegurar la objetividad y la igualdad de trato al ciudadano (Guillén, 1993). Sin embargo, hoy parece que la burocracia, una herramienta de racionalización del trabajo, se ha convertido más en el fin que en el medio de estas organizaciones, haciéndolas más rígidas e insensibles a los cambios del entorno, y debilitando sus elementos más innovadores.

La organización burocrática así entendida ha provocado importantes efectos en las organizaciones de servicios sociales y en la forma de relacionarse con sus usuarios:

a) Orientación a los recursos («*resources led*»): El predominio de los aspectos burocráticos del trabajo por encima de los aspectos de la

relación usuario-profesional, orienta a estas organizaciones a desarrollar un tipo de intervención donde los usuarios y sus necesidades se han de adaptar a los recursos disponibles, en lugar de que los recursos se adapten y flexibilicen sobre la base de las necesidades y potencialidades de los usuarios («*needs led*»). En relación con ello, la acción se orienta más a la provisión de bienes y servicios que a la promoción de las personas. Así, Hasenfeld (1983) afirma que la burocratización progresiva de estas organizaciones ha dado lugar a un aislamiento mayor respecto a la población usuaria.

b) Debilitamiento del servicio fundamental: Se trata de organizaciones altamente profesionalizadas para tratar con problemas complejos, sin embargo, el uso destacado de la burocracia en el campo de las organizaciones de servicios humanos debilita su principal herramienta, el servicio profesional, en beneficio del proceso administrativo.

c) Desrresponsabilización de profesionales y usuarios: La racionalización de la ayuda formal y el tipo de intervención señalada antes, orientada a los recursos disponibles, genera procesos de desrresponsabilización:

   - De los profesionales, porque la orientación hacia los recursos y no hacia las necesidades y potencialidades tiende a convertirlos más en un «mediador entre unos recursos que ya existen y unas necesidades» (Guillén, 1993: 192) que en un agente fundamental del proceso de generar recursos en las personas, en las instituciones y en el mismo profesional. También, frente al ciudadano, se produce un proceso de delegación de la responsabilidad de las decisiones hacia instancias externas al profesional («tal o cual comisión decidirá sobre su solicitud») que no siempre es real.
   - De los propios usuarios de los servicios, porque éstos carecen de participación real en los órganos de toma de decisiones acerca de los criterios para la distribución de los recursos disponibles. Este poder reside en la organización y sus profesionales. En su lugar, se desarrollan la pasividad o el «consumismo».

d) Rigidez y falta de innovación: Mintzberg (1989) plantea que en las organizaciones burocráticas profesionales (servicios sanitarios, educativos y sociales) existe un importante riesgo de rigidez de su estructura y de falta de innovación. El tipo de intervención al que ya nos referimos antes, basado en la adaptación del usuario al recurso, tienta a la organización y a sus profesionales a utilizar "viejos casilleros" para los nuevos problemas.

e) Dificultades de acceso a los servicios: El acceso a sistemas de prestaciones demasiado complejos y elaborados provoca en sus usuarios potenciales desconfianza, falta de aceptación de los mismos o

una no utilización de éstos (Naciones Unidas, 1999).

f) Deshumanización: Si el énfasis se sitúa ahora en que las necesidades de los usuarios se han de adaptar a los recursos de la organización, se descuidan los aspectos fundamentales del trabajo con personas en los que, al menos teóricamente, se basan estas organizaciones. Merton (1940)[3] sugirió que una estricta adherencia del personal a las normas y regulaciones y la incapacidad para responder a las múltiples necesidades de los usuarios reforzaban la rigidez como mecanismo de defensa frente a las necesidades del usuario y conducían a la formación de una «personalidad burocrática» en los profesionales.

V. DISCRECIÓN.

La discrecionalidad entre los profesionales de las organizaciones de servicios sociales ha sido identificada como un elemento que las caracteriza y que incide en el nivel de confianza de los usuarios respecto a la organización (Hasenfeld, 1992b).

La discreción se basa en la existencia de posibilidad de elección e implica la habilidad para considerar dichas alternativas (Handler, 1992). Desde esta perspectiva, la discreción es un fenómeno presente en muchas de las organizaciones de servicios sociales, ejercida por lo general por los profesionales en su relación con los usuarios de las mismas. Handler (1992) ha llegado a plantear que es ubicua e inevitable en este tipo de organizaciones.

Para adentrarnos en la idea de discrecionalidad en las relaciones entre profesionales y usuarios, es preciso hacer referencia al poder y los intereses de unos y otros en dichas relaciones. En la práctica del Trabajo Social, son frecuentes dos presupuestos implícitos básicos (Handler, 1992):

- La mutualidad de intereses de profesionales y usuarios. Los usuarios quieren ayuda y la organización desea facilitar ayuda, comparten así una meta común.
- La simetría de poder entre profesional y usuario. La visión tradicional sobre la práctica de las profesiones de ayuda considera la relación que se establece entre profesionales y usuarios como voluntaria, mutua, recíproca y basada en la confianza. Se tiende bien a subestimar las desigualdades de poder que nacen en dicha relación

[3] MERTON, R.K., «Bureacratic Structure and Personality», en *Social Forces nº 18*. Universtity of North Carolina, Chapel Hill (NC), 1940. Pp. 560-568. Citado en Hasenfeld (1983: 16).

arguyendo que dichas ventajas de poder de unos frente a otros son neutralizadas por la mutualidad de intereses de profesionales y usuarios, o bien se niega la existencia de dicho poder asimétrico, junto al deseo de mantener distancia frente a él.

Sin embargo, los intereses de los profesionales y de los usuarios están determinados por sus sistemas respetivos, de modo que cada uno intenta maximizar sus recursos minimizando los costes para obtenerlos. Ambos establecen una relación de interdependencia que se basa no en la mutualidad de intereses sino en las ventajas de poder de cada uno en el intercambio, en el sentido que observamos antes en las organizaciones, utilizando dicho poder para aumentar sus recursos al menor coste.

Por otro lado, es una realidad que el poder es un elemento utilizado tanto por usuarios como por profesionales para influir en la relación de intercambio que ambos establecen, y en el caso de los segundos es una de las herramientas principales que modela el proceso de ayuda. A mayor discrecionalidad de los proveedores de servicios para seleccionar cursos de acción sobre la base de sus propios juicios, mayor es su ventaja de poder sobre los usuarios. Aquí reside la esencia del poder profesional (Mintzberg, 1989). Este poder es netamente asimétrico y por lo general encuentra su origen en diferentes fuentes (Mintzberg, 1989; Hasenfeld, 1992c; Handler, 1992):

- Poder sobre recursos y servicios: Es la principal fuente de poder y deriva del hecho de que los profesionales son miembros de una organización que controla recursos críticos necesitados por los usuarios. Este tipo de poder es especialmente importante en el caso de los trabajadores de los servicios de atención primaria, situados en la «puerta de entrada» al sistema de protección, ya que están en sus manos dos tipos de decisiones críticas, el acceso o no a los recursos con base en el reconocimiento previo de la necesidad, y la decisión acerca de la actuación más pertinente o del tipo de recurso o servicio a utilizar (Hall, 1974)[4].
- Poder experto: Deriva de su acceso y control del conocimiento especializado y la pericia. En este tipo de organizaciones altamente profesionalizadas, una de las fuentes fundamentales del poder no es tanto de naturaleza jerárquica, el poder del cargo, como de naturaleza profesional, el poder del experto.
- Poder de persuasión: Esta fuente de poder tiene su origen en las técnicas y habilidades del profesional para manejarse en las relaciones interpersonales, y en particular su habilidad para empatizar,

[4] HALL, A.S., *The Point of Entry*, Allen and Unwin, London, 1974. Citado en MARTÍNEZ, Mª A.; MIRA-PERCEVAL, Mª T. y REDERO, H., (1996: 222).

generar confianza y llegar a acuerdos con el usuario.

- Poder legítimo: El atribuido por los valores culturales dominantes y las normas establecidas en cada momento y lugar históricos.
- Poder autónomo: Por último, los profesionales tienen un considerable control y grado de autonomía sobre su trabajo en dos aspectos fundamentalmente: por un lado, pueden trabajar independientemente de sus colegas, y por otro lado, actúan estrechamente con los usuarios a los que atienden.

Aunque parece existir también una asunción implícita de que la profesionalidad y la pericia de los trabajadores les confiere suficiente autonomía para protegerse de la intrusión de la organización en el proceso de intervención, se ha constatado que el ejercicio profesional está significativamente determinado por el contexto organizacional en el que trabajan. La asimetría de poder existente entre la organización y los usuarios será reforzada de este modo desde el sistema profesional mediante el monopolio del conocimiento, la limitación de acceso del usuario a otros profesionales y la limitación de elección de servicios alternativos por parte del usuario.

La discrecionalidad así entendida significa que los clientes son dependientes de la buena voluntad y de la elección de los profesionales y, por lo tanto, vulnerables. Se transforma en una forma de violencia ejercida por los profesionales cuando es desarrollada utilizando las ventajas de poder de éstos en beneficio de intereses distintos de los de los usuarios y cuando los usuarios no participan significativamente en la decisión o en la elección de la alternativa.

VI. ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DEL CONTEXTO SOCIAL LEGITIMADORES DE ESTAS FORMAS DE VIOLENCIA.

Los aspectos que legitiman o excusan estas formas de violencia pueden ser encontrados en el contexto social en el que se sitúan estas organizaciones y se refieren fundamentalmente a la valoración social de las personas atendidas, de los profesionales y de las organizaciones desde las que se trabaja con ellas.

6.1. La valoración de los usuarios de los servicios sociales.

En las sociedades contemporáneas, la ciudadanía confiere una posición, un estatus en la sociedad, de una manera concreta, sancionada legalmente (Marshall, 1997). Sin embargo, no es menos real la presencia de una «ciudadanía de segunda clase» para determinados grupos sociales, que Galtung (1990) entiende que no es más que una manifes-

tación de una forma de violencia, la violencia cultural, que permite maquillar otras formas de violencia, directa o estructural, y justificar o legitimar su uso.

Si nos remitimos al contexto de los servicios sociales, por lo general, existe la percepción de que sus usuarios (tradicionales o potenciales) son personas y grupos sociales al margen de la sociedad, que no participan de la vida económica, laboral, educativa, cultural y social. Se trata de excluidos en tanto que «no tienen las condiciones básicas para desarrollar su vida como tal» (Díaz y Salvador, 1999: 161) y que no pueden beneficiarse del estatus de ciudadano.

Esta ciudadanía de segunda clase avanza un grado si consideramos la perspectiva del género, ya que la mayoría de los usuarios de este tipo de servicios son mujeres. Se produce una doble valoración negativa de los usuarios: una, derivada de su posición relativa en el entramado social; otra, relacionada con la infravaloración por cuestión de género.

6.2. La valoración del trabajo de y con mujeres.

Históricamente, la ideología patriarcal ha atribuido el cuidado de las personas en los grupos primarios a las mujeres, y la provisión de recursos para la familia a los hombres. Cuando este cuidado se ha institucionalizado en organizaciones formales, ha dado como resultado el predominio de las mujeres como trabajadoras del sistema de bienestar social, y por ende, de las organizaciones de servicios sociales.

Esta elevada feminización de las profesiones de ayuda tiene consecuencias directas y profundas en los atributos de estas organizaciones y supone la infravaloración general de las mismas. Las organizaciones "femeninas" tienen un menor estatus social y laboral que las organizaciones "masculinas". Así, el predominio de mujeres en estas organizaciones supone una devaluación general de su trabajo en términos de salarios y estatus laboral, valoración social, representación en posiciones administrativas del conjunto de la organización y disponibilidad de recursos.

Además, si consideramos que las usuarias de estas organizaciones son en su mayoría mujeres y que la organización cuenta con menos poder y menos recursos, se inicia un círculo vicioso donde se refuerza la baja legitimidad de estas organizaciones y de sus clientes, y que contribuye a la devaluación del trabajo de y con mujeres (Hasenfeld, 1992b).

6.3. La valoración de la organización y sus profesionales.

Estas organizaciones son poco conocidas en cuanto a sus conteni-

dos y alcance, y se han asociado tradicionalmente a los sectores sociales más desfavorecidos. Además, existe una relación que se refuerza mutuamente entre el estatus económico y social de la organización y el estatus social de sus usuarios (Hasenfeld, 1983). Se genera así un curioso isomorfismo por el que las organizaciones de servicios sociales son consideradas como servicios marginales y finales, situados en la «periferia» (no sólo simbólica sino también física) de los servicios públicos:

a) Marginales, en su consideración en la estructura organizativa general de la que forman parte y en la distribución presupuestaria y de recursos humanos.
b) Finales, especialmente en el caso de las organizaciones del sistema de servicios sociales, en cuanto se deposita en ellas la búsqueda de «las últimas soluciones» a las dificultades de los ciudadanos, atribuyéndoles en muchos casos unas posibilidades de maniobra alejadas de la realidad. Muchas veces estas atribuciones tienen que ver más con las expectativas en relación con la habilidad de sus profesionales para trabajar en el plano de las relaciones humanas y la comunicación interpersonal que con el uso de recursos materiales. Además se les presupone una especial sensibilidad hacia las necesidades y dificultades humanas y una alta motivación para participar en su resolución. Desde este planteamiento, la expectativa sobre las actuaciones de los profesionales se sitúa en el plano del voluntarismo y el altruismo ("si usted quiere, puede") y no en el plano de una actividad profesional.

Esta percepción social de las organizaciones de servicios sociales no favorece que el trabajo desarrollado tenga un reconocimiento social, y este fenómeno interactúa con la valoración social de sus usuarios y de las plantillas de las organizaciones, reforzándose recíprocamente. Así, con frecuencia se considera a los profesionales que en ellas trabajan como técnicos de «segundo orden» (López Cabanas y Gallego, 1993), traduciéndose nuevamente esta valoración en un escaso reconocimiento social, profesional y salarial respecto a otras profesiones.

VII. ESTRATEGIAS FRENTE A LA VIOLENCIA EN ORGANIZACIONES Y PROFESIONALES DE SERVICIOS SOCIALES.

Las organizaciones suelen recurrir a un doble sistema de control para hacer frente a los problemas de discrecionalidad derivados de la asimetría de poder entre la organización y sus profesionales y los usuarios (Hasenfeld, 1992b). Por una parte, el control interno, a través de la

socialización laboral, la estandarización de procedimientos y normas de conducta de los trabajadores y el control y seguimiento de la intervención mediante la supervisión de los superiores. No obstante, este problema no puede ser eliminado exclusivamente por medio de normas y procedimientos detallados, porque los trabajadores controlan la información y su interpretación entre clientes y organización en ambos sentidos, y la organización tiene una capacidad limitada para verificar la validez de la información transmitida tanto a los clientes como a los superiores en la organización. Se utilizan también mecanismos de control externo, como la acreditación profesional, las regulaciones legislativas, los seguros de responsabilidad, etc.

A estas estrategias más habituales, se pueden añadir algunas otras que contribuyen a controlar este tipo de violencia:

- Desde el nivel social y político: El establecimiento de un verdadero sistema de prestaciones de derecho y de un sistema de garantías ciudadanas respecto a éste. Además, el desarrollo de la exigencia social de responsabilidades a los profesionales y las organizaciones en las que trabajan.
- Desde las organizaciones de servicios sociales: Introducir la supervisión no sólo como forma de control sino como sistema de apoyo a los profesionales frente a la rutinización y deshumanización en la tarea y frente a los costes emocionales de la tarea.
- Desde los profesionales: La definición y adopción de los estándares de una buena práctica profesional[5], la vigilancia del cumplimiento de los códigos deontológicos, la exigencia grupal y corporativa de responsabilidades a los profesionales en los centros de trabajo, la formación continua y el reciclaje, etc.

Aunque estos mecanismos internos y externos desempeñan un papel importante en el control de la discrecionalidad y en la protección de los derechos de los ciudadanos frente al abuso, especialmente cuando los usuarios tienen poco poder (discapacitados, ancianos, menores y otras personas dependientes), no se han de olvidar algunos problemas que limitan su efectividad (Hasenfeld, 1983):

- Para hacer uso de estos mecanismos disponibles, los usuarios deben conocer su existencia, deben contar con recursos para activarlos y deben anticipar que los beneficios superarán los posibles cos-

[5] Como ejemplo paradigmático, en el mundo anglosajón, principalmente Estados Unidos, Canadá, Australia y Reino Unido, diferentes asociaciones profesionales y organizaciones públicas del ámbito de la acción social han desarrollado estándares de práctica profesional y manuales de buenas prácticas. Éstos constituyen la base para garantizar una práctica competente, para que los ciudadanos conozcan qué deben esperar de los profesionales y, en definitiva, para que la ciudadanía pueda exigir responsabilidades a los profesionales por el ejercicio de su actividad.

tes. Tareas dificultosas para muchos usuarios de los servicios sociales.

- Estos mecanismos protectores requieren la formulación de estándares explícitos para la provisión de servicios y dispositivos efectivos de recogida de información, ambos problemáticos en este tipo de organizaciones.
- En la relación entre agentes evaluadores, organizaciones de servicios sociales y usuarios, son las organizaciones las que cuentan con más recursos con los que influenciar a los evaluadores y posiblemente cooptar con ellos.

Por ello, Handler (1992) propone un replanteamiento más radical del tipo de relación profesionales, organizaciones y usuarios donde el empoderamiento y la participación son elementos centrales. Esta propuesta actúa más sobre las causas que sobre los efectos de la asimetría de poder entre profesionales, organizaciones y usuarios, alterando las relaciones de poder existentes.

En este sentido, Hasenfeld (1992c) apunta que «la principal función de la práctica del trabajo social es empoderar a la población para que sea capaz de realizar elecciones y ganar control sobre el entorno» (p. 296). La esencia de estas estrategias es la de crear un equilibrio de poder entre las organizaciones y los usuarios, para lo cual el ejercicio de una participación efectiva es un elemento clave.

La participación es considerada hoy como uno de los elementos clave de expresión de la democracia y de los derechos y deberes de los ciudadanos en un contexto de desarrollo y justicia sociales (Naciones Unidas, 1998a). En el ámbito específico de los servicios sociales, ya señalamos que la participación constituye uno de los principios básicos del sistema.

La participación ha sido definida como «un proceso que permite que la ciudadanía asuma un papel activo e influya en la formulación de las decisiones que le afectan directamente» (Naciones Unidas, 1998a). Desde esta perspectiva, la participación puede ser entendida a la vez como (Naciones Unidas, 1998a,b):

- Un medio, para que la población determine cuáles son sus prioridades y ejerzan el control de las medidas y los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.
- Un objetivo, para lograr que los que se encontraban marginados asuman un papel más activo en la sociedad y tengan una vida más productiva y más plena.
- Un proceso, que contribuye a un nuevo enfoque de la buena gestión pública de las sociedades, basado en la asociación y la responsabilidad compartida.

En este contexto de análisis, nos interesa destacar que la participación tiene una dimensión política, además de sus dimensiones económica y social (Naciones Unidas, 1998b), de modo que se centra en la distribución de poder en la sociedad y su principal objetivo es ayudar a los débiles a que ejerzan control sobre sus vidas; y como tal, es una expresión del proceso democrático.

La participación efectiva se convierte así en uno de los principales mecanismos de democratización de las organizaciones de servicios sociales en el sentido de fortalecer la posición de los usuarios en las mismas en términos de poder (*empowerment*[6]) e independencia.

Esta «toma de poder» encierra una paradoja puesto que implica utilizar el poder de organizaciones y profesionales para transferirlo a los usuarios (Hasenfeld, 1987; Payne, 1997). Para ello, las acciones posibles se sitúan fundamentalmente en tres niveles (Hasenfeld, 1992c):

- La relación profesional-usuario: Implica el desarrollo por parte de los profesionales de estrategias para aumentar el poder de los usuarios (información, formación, desarrollo de recursos y habilidades personales, promoción de la asociación y la acción conjunta, uso del poder del profesional en beneficio de los usuarios, etc.).
- Las organizaciones: Por lo general, las organizaciones dependen del conocimiento y pericia de los profesionales para definir la tecnología que han de utilizar. Así, los profesionales pueden utilizar su poder para que ésta opte por este enfoque de trabajo, para que emprenda medidas basadas en él o pueden constituirse en un grupo de presión en la misma en defensa de los intereses de los usuarios.
- El nivel social y político: El eje de las estrategias a emprender desde este nivel se basa en incrementar el control de los usuarios sobre los recursos y servicios y en aumentar, en su caso, la disponibilidad de servicios alternativos.

Desde el punto de vista de las organizaciones, son éstas, especialmente las personas que las dirigen, las que han de dar uno de los primeros pasos para la democratización y la participación real de los usuarios: fomentando y posibilitando los espacios y canales de comunicación; garantizando una formación continua a los profesionales en la línea de implicar a los usuarios; promoviendo unas condiciones de trabajo saludables que favorezcan la implicación de los profesionales en la tarea, etc. (Munday, 2001). En esta línea, Holosko *et al.* (2001) rea-

[6] El término empoderamiento *(empowerment)* es un concepto relativamente nuevo que surge durante los 80 y 90 en el mundo anglosajón, vinculado a modelos participativos y de derechos sociales (Payne, 1997). Ha sido en la década de los 90 cuando ha sido objeto de un mayor debate en el ámbito del trabajo social, y hoy se incluye entre las estrategias del PNUD para el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza.

lizan, desde el contexto canadiense, una propuesta de proceso secuencial para la incorporación de los usuarios de los servicios a las organizaciones de servicios humanos.

En lo que respecta a los problemas derivados de la burocratización, vimos que las organizaciones de servicios sociales tienden a constituirse como burocracias[7] en un entorno estable respecto a los problemas bien conocidos. Pero los programas estándar previstos por la burocracia no pueden dar respuesta a las características más dinámicas del entorno, porque en sí mismas son imprevisibles. Para ello, es necesario que la organización cuente con la posibilidad de diseñar respuestas nuevas a los nuevos problemas en el marco de programas experimentales, es decir, programas innovadores, que no son más que tentativas de abordaje de nuevas necesidades o de necesidades menos conocidas del entorno.

Por último, al objeto de repensar la situación actual de estas organizaciones puede ser útil recordar aspectos elementales como que:

- El servicio profesional, la relación de ayuda, es el servicio fundamental de la organización que se vale de otros recursos complementarios, en ocasiones también claves en la intervención.
- La organización está al servicio de los usuarios y de sus necesidades, por lo que, entre otras cosas, ha de ser accesible, flexible y simple para la población a la que se dirige.
- El trabajo con personas implica tratar con sujetos dotados de capacidad y derecho de elección y crítica respecto a las situaciones que les afectan y a las alternativas que estas organizaciones les ofertan.

BIBLIOGRAFÍA.

ASOCIACIÓN ALEMANA PARA EL BIENESTAR PÚBLICO Y PRIVADO (1999): «Servicios sociales para todos», en *Revista de Treball Social nº 156.* Col·legi Oficial de D.T.S. i AA.SS. de Catalunya, Barcelona, 1999. Pp. 8-45.

COULSHED, V. y ORME, J.: *Social Work Practice. An Introduction.* B.A.S.W.-Macmillan, London, 1998.

DÍAZ MARTÍNEZ, J.A. y SALVADOR PEDRAZA, Mª J.: "Las variables socioculturales de la exclusión social", en TEZANOS, J.F. (Ed.), *Tendencias en desigualdad y exclusión social.* Sistema, Madrid, 1999. Pp. 153-186.

[7] El término *burocracia* es utilizado aquí para definir aquellas estructuras organizativas cuyo comportamiento es predecible o está predeterminado, es decir normalizado (Mintzberg, 1995).

GALTUNG, J.: "Cultural Violence", en *Journal of Peace Research, vol. 27, nº 3.* P.R.I.O., Oslo, 1990. Pp. 291-305.

GALTUNG, J.: *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas.* Tecnos-Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, Madrid, 1995.

GUILLÉN SABADA, E.: «La burocratización del Trabajo Social en Intervención Social», en *Cuadernos de Trabajo Social nº 6.* Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993. Pp. 181-193.

HANDLER, J.F.: "Dependency and Discretion", en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations.* Sage Publications, Newbury Park, 1992. Pp. 276-297.

HASENFELD, Y.: *Human Service Organizations.* Prentice-Hall, New Jersey, 1983.

HASENFELD, Y.: "Theoretical Approaches to Human Service Organizations", en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations.* Sage Publications, Newbury Park, 1992. Pp. 24-44.

HASENFELD, Y.: "The Nature of Human Service Organizations", en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations.* Sage Publications, Newbury Park, 1992. Pp. 3-23.

HASENFELD, Y.: "Power in Social Work Practice", en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations.* Sage Publications, Newbury Park, 1992. Pp. 259-275.

HOLOSKO, M.J.; LESLIES, D.R. y CASSANO, D.R.: "How service users become empowered in human service organizations: the empowement model", en *International Journal of Health Care Quality Assurance, Vol. 14 Nº 3.* Emerald, Hampshire, 2001. Pp.126-132. (www.emeraldinsight.com/ijhcqa.htm).

LÓPEZ CABANAS, M. y GALLEGO GALLEGO, A.: "Análisis organizacional y propuestas de desarrollo en los Servicios Sociales Comunitarios", en *III Jornadas de Intervención Social* (Tomo 1). Colegio Oficial de Psicólogos-INSERSO, Madrid, 1993. Pp. 81-108.

MARSHALL, T.H.: «Ciudadanía y clase social», en *Revista de Investigaciones Sociológicas (REIS) Nº 79.* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1997. Pp. 297-344.

MARTÍNEZ ROIG, A.: «Maltrato institucional», en AA.VV. *Niños maltratados.* Díaz de Santos, Madrid, 1997. Pp.257-261.

MARTÍNEZ, Mª A.; MIRA-PERCEVAL, Mª T. y REDERO, H.: «Sistema público de Servicios Sociales en España», en ALEMÁN, Mª C. Y GARCÉS, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social.* Siglo XXI, Madrid, 1996. Pp. 203-246.

NACIONES UNIDAS (1998): «Promoción de la integración y participación social de toda la gente, incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables». *36ª Sesión Anual de la Comisión de Desarrollo social «In-*

tegración y Participación Social». E/CN.5/1998/2 (http://www.un.org/esa/socdev/docs/csd36s2.pdf).

«Seminario de expertos sobre la participación y la justicia social». *36ª Sesión Anual de la Comisión de Desarrollo social «Integración y Participación Social»*. E/CN.5/1998/4 (http://www.un.org/esa/socdev/docs/csd36s4.pdf).

NACIONES UNIDAS (1999): «Seminario sobre medios de garantizar a los grupos de población subatendidos el acceso a los servicios sociales». *37ª Sesión Anual de la Comisión de Desarrollo social «Servicios Sociales para todos»*. E/CN.5/1999/6 (http://www.un.org/esa/socdev/docs/csd37s6.pdf).

MINTZBERG, H.: *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo, Buenos Aires, 1989.

MINTZBERG, H.: *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, Barcelona, 1995.

MUNDAY, B.: «Els usuaris dels serveis socials: ¿de clients a compradors?, en *Revista de Treball Social nº 163*. Col·legi Oficial de D.T.S. i AA.SS. de Catalunya, Barcelona, 2001. Pp. 6-47.

PAYNE, M.: *Modern Social Work Theory*. Macmillan, London, 1997.