

**IV JORNADAS SOBRE CALIDAD Y SERVICIOS SOCIALES**  
**17 y 18 de noviembre de 2001**  
**UNIVERSIDAD DE DEUSTO**  
**ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**  
**BILBAO**

**PERSONAS, CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN EN**  
**SERVICIOS SOCIALES.**

**Ángel Martínez Moreno**  
**Rafael Fernández Guerrero**

**1.- INTRODUCCIÓN.-**

Lo que en estos momentos conocemos como Servicios Sociales constituye una estructura relevante del sistema público de Protección Social y forma parte, por tanto, del conjunto de instrumentos y políticas que conforman lo que, desde la Segunda Guerra Mundial, se ha llamado Estado de Bienestar. Conviene señalar que por Servicios Sociales entenderemos aquí, de manera exclusiva, el conjunto de planes, acciones y formas de intervención social que tienen un carácter público, tanto por su financiación como por los criterios en función de los cuales se diseñan y desarrollan los diferentes recursos que los componen. Así, el sistema de Servicios Sociales no agota todas las formas de intervención social y excluimos en nuestra consideración, de manera explícita, todas aquellas iniciativas y proyectos que son planificados y llevados a cabo por instancias ajenas a la Administración Pública (*Fernández y Martínez 1997, 1999*). Ello no pretende plantear ningún tipo de prelación entre formas de intervención social, sino que se limita a un acotamiento conceptual que estimamos absolutamente necesario para la comprensión del discurso.

En todo caso, conviene resaltar que la emergencia de un sistema público de Servicios Sociales en Europa constituye una novedad histórica y, con mayor motivo, en el Estado Español. Efectivamente, la construcción del llamado *Welfare State* se propuso, en su momento, como la alternativa liberal a las reivindicaciones de clase que, en el contexto de los diferentes estados, posibilitó la emergencia progresiva de una red de servicios y recursos públicos, que fueron incorporándose al sistema de protección social a través de un proceso de institucionalización. De esta manera, las reivindicaciones que exigían la intervención del estado ante la desigualdad social, fueron dando paso a la

consideración de esa misma intervención como un derecho de los ciudadanos explícitamente reconocido. Independientemente de la valoración que cada uno de nosotros realicemos acerca de la eficacia redistributiva de esa intervención del estado cabe señalar que, de hecho, el proceso de institucionalización de los Servicios Sociales constituye uno de los fenómenos más sobresalientes en la historia de la Administración Pública de las últimas décadas del siglo XX, no sólo por las implicaciones que conlleva sino también por su valor simbólico.

Efectivamente, el proceso de institucionalización ha ahondado en el cambio de roles del estado y de los ciudadanos, modificando los parámetros de sus relaciones mutuas. Si abordamos este proceso de transformación de roles desde una perspectiva histórica podemos situar el cambio a lo largo de cuatro de sus dimensiones fundamentales, lo que nos permitirá obtener un esquema de la evolución de los Servicios Sociales en el Estado Español que dé cuenta de la profundidad de la transformación en las últimas décadas.

### **1.- De la consideración residual de los Servicios Sociales a la exigencia de una conceptualización redistributiva y proactiva.**

En su origen, la acción de las Administraciones Públicas se reducía a intervenir en aquellas situaciones disfuncionales que el mercado y la familia se mostraban incapaces de resolver. Así, los principales “beneficiarios” de los Servicios Sociales eran los marginados, los excluidos y aquellos que, por circunstancias concretas, no habían podido abordar la satisfacción de necesidades básicas en sus propios contextos sociales y a través de los canales considerados como “naturales” (familia y mercado). La intervención del estado se activaba por defecto, sólo cuando se constataba el fracaso de otros mecanismos satisfactorios de necesidades, y únicamente cuando esas necesidades eran suficientemente extremas o generaban alarma social. A pesar de todo el estado no era el único agente que se movilizaba ante estas situaciones de precariedad, sino que compartía una parte de su rol con otras organizaciones dedicadas a la protección como las iglesias, y algunas organizaciones consideradas filantrópicas, con desiguales resultados, métodos, criterios y motivaciones.

En los años iniciales de la institucionalización de los Servicios Sociales existía un vacío evidente de atención pública a los problemas sociales que debía llenarse rápidamente. Y así lo entendieron los políticos en las diferentes instancias de la Administración Pública (central, autonómica y local). En primer lugar se habilitaron servicios y recursos destinados a los más vulnerables, y los Servicios Sociales adquirieron un carácter marcadamente asistencial y destinado a los excluidos sociales. Son tiempos en los que convertirse en “usuario” de los Servicios Sociales

conllevaba un etiquetado que era rehuido habitualmente por las clases medias. Como ejemplo puede considerarse el hecho de que los recursos abarcaban incluso la prestación de servicios sanitarios para aquellos que se encontraban excluidos del sistema de la Seguridad Social. En la misma línea se fueron planteando abundantes programas, paralelos a los establecidos como “normalizados”, en el sistema educativo para abordar problemas relacionados con el fracaso de la escuela o la formación profesional de adolescentes y jóvenes. Los Servicios Sociales parecían tener una determinada población referencial y se planteaba, de forma casi inmediata, la necesidad de generar recursos de atención paralelos sin exigir a los sistemas más normalizados que asumiesen sus propias responsabilidades: de atención sanitaria al sistema sanitario y de educación al sistema educativo. El sistema emergente (servicios sociales), suplía en alguna medida las deficiencias de otros que se encontraban más consolidados: sanidad y educación, fundamentalmente. Naturalmente, estas prácticas no producían otro efecto que ampliar el impacto del fenómeno del etiquetado social y la estigmatización.

La transformación de las condiciones iniciales de la institucionalización de los Servicios Sociales vino de la mano de dos factores de gran calado en su evolución posterior:

- El aumento de las necesidades de legitimación de las administraciones públicas (*Habermas, 1977*), a veces en competencia entre ellas, sobre todo entre la central y las autonómicas, pero también entre éstas y las locales, que se planteaba en términos de mejora de los recursos tradicionales (sanidad y educación sobre todo), pero también en términos de ampliación de las poblaciones objetivo. Así, los Servicios Sociales aparecían como una buena plataforma para ampliar las prestaciones de la Administración Pública a las clases medias.
- Naturalmente, las clases medias no podían entender los Servicios Sociales como un conjunto de prestaciones gratificables cuando se aplicaban sobre sí mismas, y fruto de ello fue el aumento de los niveles de exigencia en cuanto a su calidad y capacidad de adaptación a las necesidades concretas. Las clases medias consideran que los servicios que reciben son una consecuencia directa, de derecho, de los impuestos que pagan. Se asume así, cada vez más claramente, que los Servicios Sociales han de tener un carácter marcadamente redistributivo y basado en criterios de solidaridad institucionalizada (*Titmuss, 1981*) que se manifiestan en la consideración de

su universalidad: todos somos usuarios potenciales de los Servicios Sociales pero sólo se recurre a ellos cuando se considera necesario.

Actualmente a los Servicios Sociales no se le exige tan sólo que incorporen recursos destinados a la satisfacción de necesidades sociales de forma paliativa, sino que generen programas relacionados con la promoción de la calidad de vida de los ciudadanos; programas que sean capaces de impulsar a determinados colectivos a entrar en procesos de integración social; a facilitar el cambio de actitudes y a modificar prácticas que normativamente se consideran perniciosas (discriminación y violencia de género, xenofobia, etc.). Se han incorporado, de esta manera, planteamientos proactivos que tienen en la idea de prevención su principal aval programático.

En la práctica, a pesar de todo, los Servicios Sociales distan bastante de poder ser considerados preventivos y siguen mostrando, en sus actuaciones, muchas de las maneras y formas de enfocar la problemática social que fueron propias de etapas evolutivas aparentemente superadas. En realidad ello parece inevitable si se profundiza en la funcionalidad de los Servicios Sociales como uno de los mecanismos de relación entre el estado y los ciudadanos: son también, además, un instrumento de contención y de control social (López, 1999), que permite abordar reivindicaciones y problemas cuya canalización resultaría difícilmente viable desde otros sistemas: sanitario, educativo, policial, etc.

## **2.- De la respuesta a necesidades homogéneas y preestablecidas a la demanda de respuesta a necesidades heterogéneas y cambiantes.**

Hace pocos lustros los contenidos de los Servicios Sociales podían describirse fácilmente en términos de recursos destinados a necesidades que se adscribían a segmentos de población concretos. El impacto social de las necesidades se relacionaba directamente con esos mismos segmentos y los recursos que se habilitaron fueron planteados desde definiciones normativas de necesidad que tendieron a no tener en cuenta las diferencias individuales. Se trataba de recursos para necesidades entendidas como síntomas, sin capacidad para abordar de manera sistemática la comprensión de los individuos en su complejidad. Y aunque se insistió una y otra vez en el imperativo de comprender los contextos sociales y en la constatación de que los síntomas disfuncionales no eran más que los aspectos emergentes de realidades complejas, los recursos sociales habilitados desde la Administración Pública continuaron teniendo un marcado carácter asistencial, tan sólo maquillado por la apariencia de objetividad prestada por profesionales con formación universitaria. Pero los mecanismos de valoración de

la casuística fueron mayoritariamente administrativos más que profesionales, y los procedimientos todavía no han sido desbancados por los protocolos de actuación profesional. Puede decirse que eran las características de los recursos, y no las de las necesidades, las que identificaban los programas de Servicios Sociales: residencias para ancianos, ayudas económicas no periódicas, centros de menores, ayuda a domicilio, etc.

Resultaba evidente que, desde una perspectiva predominantemente residual, el objetivo prioritario consistía en establecer presupuestos, programas y mecanismos de gestión que establecían administrativamente las condiciones de acceso a los servicios. Así, las necesidades que no se encontraban reflejadas en la descripción de las condiciones específicas de acceso a los recursos no eran susceptibles de activarlos, y las necesidades experimentadas de los candidatos a usuarios pronto se disfrazaron de necesidades normativas a fin de justificar el acceso a los servicios. Esta situación planteó una cierta desconfianza entre los profesionales responsables de administrar los recursos respecto a los usuarios, que fácilmente podían mentir o enmascarar su realidad personal o familiar para garantizar el acceso. Pero también los profesionales más conscientes se encontraron con la necesidad de enmascarar las situaciones de los posibles usuarios para poder activar recursos que estimaban de utilidad para los mismos. Así las cosas, los criterios profesionales se superponían a los administrativos y se generaban frecuentes interferencias entre ellos. En el fondo de la cuestión, una realidad: la definición de los recursos era mucho más rígida que las necesidades a las que supuestamente se dirigían, y sólo la acción de algunos profesionales y la aquiescencia de algunos políticos, conscientes de los problemas del modelo, permitieron una cierta, pero insuficiente, adecuación de los recursos a las necesidades.

Esta situación, sin embargo, no puede considerarse superada. A pesar de todo podemos identificar algunos cambios de tendencia a respecto. Desde cada vez más instancias se demanda que los Servicios Sociales sean capaces de incorporar perspectivas de planificación estratégica, que se haga uso de la prospectiva social a fin de anticipar necesidades futuras o que, al menos, se actúe cuando las condiciones son todavía embrionarias. De alguna manera, la identificación y anticipación de necesidades empieza a convertirse en uno de los motores del diseño del sistema de Servicios Sociales, aunque las inercias siguen dando prioridad a los recursos.

En todo caso estamos asistiendo a una transformación no sólo cuantitativa sino también cualitativa en la consideración de las necesidades sociales. En este sentido podemos observar como aparecen contenidos de necesidad que nunca

antes formaron parte de las prioridades de lo que se llamó Estado de Bienestar, y que son producto de la propia dinámica de relación entre el estado y los ciudadanos, así como de la emergencia de fenómenos sociales nuevos. Este es el caso de la emigración o de las personas mayores en tanto que colectivos sometidos a procesos de vulnerabilidad social; pero también es el caso del desempleo endémico de determinados segmentos de población, que ya no puede ser abordado únicamente desde las simples prestaciones económicas más o menos puntuales, sino que requiere la creación y gestión de planes de formación e inserción laboral; es el caso, asimismo, de cuestiones tan complejas como la mediación en situaciones de conflicto familiar, que puede llegar a plantear problemas específicos derivados de la intervención en procesos privados; o la evaluación de los adultos para determinar su idoneidad como personas adoptantes de niños, etc.

La emergencia de nuevas necesidades y formas de intervención está planteando profundas implicaciones en la consideración de los Servicios Sociales que ha de transformar, necesariamente, el contenido de sus prestaciones bajo la presión de la demanda social y, consecuentemente, la capacidad de respuesta del sistema. La planificación desde los recursos plantea un marco de estabilidad administrativa en la que se discriminan con relativa facilidad las cuestiones sociales objeto de atención, de las que no lo son. Sin embargo, si el punto de partida se sitúa en las necesidades se plantea permanentemente el cuestionamiento de los recursos diseñados, tanto en sus parámetros como en sus prestaciones y alcance. Esta tensión entre recursos y necesidades mantiene en equilibrio inestable el sistema de Servicios Sociales, y las políticas sociales de las diferentes administraciones públicas expresan, en este sentido, la urgencia de partir de las necesidades.

Desde la perspectiva de los recursos, los retos fundamentales han tenido que ver con la gestión de los mismos en cuanto a sus relaciones con otras partes de la Administración de la que forman parte, entendida como un sistema cerrado en el que los problemas se encuentran debidamente compartimentalizados entre las diferentes instancias y cuentan con procedimientos claros e instancias de toma de decisiones, definidas. Ello responde claramente a las exigencias de gestión de la Administración Pública entendida en tanto que burocracia mecánica o, incluso en el mejor de los casos, como burocracia profesional. El reto fundamental de los Servicios Sociales consistió en encontrar acomodo en ese contexto organizativo y, en el proceso, encontró resistencias que fueron aminoradas fundamentalmente por cuatro factores básicos: en primer lugar la voluntad política de incorporar los servicios; en segundo lugar por la presión corporativa de los profesionales; en tercer lugar por el hecho de que, en la práctica, se planteaban pocos conflictos de competencias con otras partes de la organización; y por último porque la

incorporación de los Servicios Sociales permitía a la Administración derivar problemas y situaciones sociales que, hasta ese momento, no contaban con un espacio referencial claramente definido.

Desde la perspectiva de las necesidades la cuestión se plantea más difusa y compleja. Requiere centrarse en el usuario de los servicios y no sólo en las condiciones de activación de los recursos; el grado de variabilidad individual, impuesto por la dinámica de las necesidades, no puede ser asumido fácilmente desde recursos diseñados para necesidades homogéneas; se plantean tantas posibles excepciones a los procedimientos estándar que estos han de ser revisados continuamente; estos mismos problemas provocan que haya que diseñar programas que requieren la aplicación de diferentes recursos que casi nunca han sido concebidos para articularse de manera sinérgica entre sí; finalmente, y en el origen de todo lo anterior, se encuentra el hecho de que las necesidades de las personas y colectivos difícilmente pueden resumirse en un conjunto de condiciones predeterminadas administrativamente y que, en la práctica, las necesidades humanas presentan una complejidad sistémica que requiere de la articulación de recursos que no sólo son institucionales.

### **3.- De la idea de beneficiario a la de cliente.**

La propia evolución de los servicios y su institucionalización promueve un cambio de roles que también se produce en el resto de los ámbitos de acción del estado (sanidad y educación fundamentalmente). Así, los primeros usuarios del sistema de Servicios Sociales fueron, lógicamente, personas pertenecientes a colectivos marginados y excluidos que se caracterizaban por su extrema vulnerabilidad. Consecuentemente, los recursos que se diseñaron en principio eran básicamente asistenciales y respondían a una filosofía implícita propia de la beneficencia, independientemente de que la formulación programática y política se basara en el concepto de derecho.

Naturalmente los primeros usuarios del sistema se caracterizaron por su escasa capacidad de exigencia en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos. Devaluados socialmente y con mínimas capacidades de autoorganización y reivindicación, la insistencia en la idea de derecho ciudadano no dejaba de ser, en la práctica, una declaración vacía de contenido. Y todo ello agravado por el hecho de que no se consideraba que la contribución a la financiación de los servicios por parte de estos usuarios fuese relevante.

Sin embargo, la progresiva incorporación de las clases medias a partir de la ampliación de los recursos sociales a necesidades más diversas ha estado

planteando la transformación de las condiciones de prestación de los servicios, al menos de algunos de ellos. Efectivamente, los ciudadanos de clase media cuentan con un mayor nivel cultural, así como la convicción de que, al acceder a los Servicios Sociales, están ejerciendo un derecho no sólo teórico sino efectivo. Consecuentemente las exigencias de calidad en los servicios se amplifican, sobre todo en aquellos que pueden fácilmente ser comparados con otros equivalentes ofrecidos por el mercado como puedan ser, por ejemplo, las plazas residenciales en centros de personas mayores. La mayor capacidad reivindicativa y organizativa, incluso de canalización política de las reivindicaciones, se traduce, no sólo en la mejora de las instalaciones o de las prestaciones concretas, sino también en la exigencia de que los recursos se vinculen de forma más individualizada a las necesidades expresadas y experimentadas.

Naturalmente, este planteamiento invalida la concepción de beneficiario y la sustituye por la de cliente<sup>1</sup> con todo lo que ello implica en cuanto a exigencia de calidad y profesionalidad. En pocas palabras, se pasa de una situación en la que es la oferta de servicios la que actúa como motor, y a ella se adapta la demanda, a otra en la que es la demanda la que toma la iniciativa y obliga a modificar el contenido y los procesos de prestación de los servicios.

Este cambio de rol de los usuarios también cuestiona las estructuras desde las cuales se prestan los servicios. Difícilmente una burocracia maquinal y/o profesional puede adaptarse con la suficiente rapidez a las exigencias cambiantes del entorno, y mostrarse suficientemente flexible para abordar la demanda (*Fernández y Martínez, 1997, 1999*). Para esto se requieren estructuras orgánicas, que se replanteen los sistemas de gestión. Y ello, independientemente de la actual discusión acerca de la financiación de los Servicios Sociales y de la incorporación de fórmulas de gestión privada de servicios públicos. La gestión privada de servicios públicos no debe ser el resultado de la llamada crisis del *Welfare State*, sino que ha de ser explicada desde los requerimientos organizativos para la gestión de determinado tipo de servicios. La responsabilidad del estado, sea cual sea la modalidad de gestión que se adopte, ha de quedar intacta (*Mintzberg, 1996*), sobre todo si se considera que la llamada crisis del *Welfare State* se produce en momentos de máxima exigencia de legitimación a la Administración Pública. En todo caso se trata de un proceso de transformación de conceptos, contenidos, procesos y agentes intervinientes, pero en ningún caso puede

---

<sup>1</sup> Hemos de aclarar aquí que aunque etimológicamente cliente significa “el que depende de” (del latín *cliens*), en ese contexto apelamos a la idea de cliente como alguien que recibe una contraprestación a cambio de un pago, en este caso, servicios por impuestos y que, por tanto, se le supone el derecho a exigir determinadas condiciones en la prestación.



plantearse, desde ninguna perspectiva, la liquidación del *Welfare State*, lo que supondría un coste social y político que nadie parece dispuesto a pagar.

#### **4.- De la planificación centralizada a la descentralización local.**

Del estado moderno se ha dicho que es demasiado grande para atender a lo pequeño y demasiado pequeño para hacerse cargo de lo importante (*Bilbeny, 1998*). Pero las necesidades de legitimación de ese mismo estado no han hecho más que acrecentarse.

Aunque en la primera fase de implantación del sistema de Servicios Sociales, éste fue objeto de planificación y regulación desde las instancias más remotas al ciudadano, (gobierno central y autonómico) progresivamente las corporaciones locales han ido ganando terreno en tanto que instancias próximas y más sensibles a las peculiaridades de la población y a los matices de sus necesidades. En el plano de lo concreto, la acción de los ayuntamientos resulta clave para entender la evolución de los Servicios Sociales, y ello por motivos diversos, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- Los Servicios Sociales constituyen un instrumento ineludible de planificación de políticas sociales locales capaz de adaptarse a casi cualquier planteamiento ideológico. Se puede discutir acerca de qué recursos han de priorizarse sobre otros pero difícilmente se cuestiona su existencia, como tampoco se cuestiona la necesidad de la intervención social en el contexto de las competencias municipales.
- Los Servicios Sociales constituyen recursos altamente visibles para los ciudadanos y afectan a cuestiones ideológicas de amplio espectro y muy sensibles a la opinión pública. Ello provoca que, por una parte, se conviertan en objeto de reivindicación para amplios colectivos ciudadanos y, por otra, resulten altamente rentables para los gestores públicos.
- Los Servicios Sociales municipales facilitan la adaptación de políticas sociales genéricas a los contextos concretos, y por lo tanto constituyen un elemento fundamental en el abordaje de la flexibilidad del sistema, así como en el reconocimiento de la existencia de necesidades heterogéneas.

La idea de territorio y de adaptabilidad se asocia al propio desarrollo histórico de los Servicios Sociales de la mano de las corporaciones locales, que han incorporado a sus programas de gobierno actuaciones de tipo estratégico en este sentido. Así, los ayuntamientos han pasado de ser simples depositarios de recursos, y gestores de planes desarrollados en otras instancias, a protagonistas de la planificación y actores de la estrategia social en sus respectivos territorios.

Las consecuencias de esta dinámica de adquisición de protagonismo por parte de las entidades locales son casi inmediatas: se amplían las posibilidades de incorporación de los ayuntamientos al abordaje de cuestiones sociales; se refuerza la identidad comunitaria; aparecen diferentes sensibilidades que caracterizan distintas culturas del bienestar; se identifican con mayor grado de detalle las necesidades, permitiendo una mejor segmentación de los usuarios potenciales de los recursos; aumenta la capacidad de ofrecer servicios más flexibles y adaptados a necesidades concretas; y, finalmente, permiten responder al aumento de las demandas de participación de determinados colectivos en la definición de políticas sociales y en la gestión de recursos.

La planificación local es capaz de relativizar la definición exclusivamente normativa de las necesidades y puede partir de criterios heterogéneos de necesidad. Precisamente por ello, las exigencias de profesionalización son también mayores en el ámbito local, lo que obliga a considerar los contextos de los individuos y colectivos, dado que son estos mismos contextos los que, en muchas ocasiones, aparecen en primer lugar ante los profesionales.

Los efectos de la contextualización de los usuarios y de las necesidades provoca, de forma casi inmediata, la ampliación del repertorio de los recursos disponibles. En este sentido es importante señalar como sólo desde un planteamiento local es posible considerar y articular, de manera efectiva, las redes de apoyo social comunitario y a los propios individuos entendidos como recursos para el abordaje de las necesidades, sean estas expresadas o normativas. Ello es así en la medida que las relaciones que se establecen entre el sistema institucional y el sistema cliente no sean *distantes*, es decir de reducción del usuario a un simple conjunto de síntomas o necesidades coincidentes más o menos con las que se contemplan como activadoras potenciales de recursos (reificación); sino que sean *próximas*, es decir de conocimiento y reconocimiento concreto de las peculiaridades de cada uno de los actores de la relación (Martínez, 1987, Fernández y Martínez, 1999).

## **2.- PERSONAS, RELACIONES Y SERVICIOS SOCIALES**

Comprender la identidad de los Servicios Sociales requiere, tanto la identificación de sus actores como un acercamiento en profundidad a las condiciones en que estos se desenvuelven en la práctica. En este sentido podemos revisar, de forma breve pero entendemos que suficiente para nuestros propósitos, los condicionantes básicos de los diferentes agentes directos: Administración Pública, profesionales y usuarios.

### **2.1.- Administración Pública.**

La consideración de la Administración Pública en tanto que estructura burocrática generalista (*Lazarsfeld et al. 1971*) que mantiene formas de relación con el ciudadano basadas en la objetividad para garantizar la igualdad de acceso a los recursos públicos, fácilmente remite a la aparente necesidad de establecer una distancia higiénica entre la estructura burocrática y las personas mismas. Esta distancia comienza a plantearse a partir del momento en que se definen los servicios, dirigidos a la resolución de problemas concretos, predeterminados y específicamente definidos. La finalidad inmediata de la acción parece ser la resolución de problemas, independientemente de la identidad de las personas que los presentan. En este sentido, la acción pretende ser indiscriminada.

Los Servicios Sociales, insertos en el contexto organizativo de la Administración Pública pueden, con mayor o menor frecuencia, mantener la misma relación distante y supuestamente objetiva que es de aplicación general en ésta. Sin embargo, a nadie se le escapa que las formas de acción de los Servicios Sociales son cualitativamente diferentes. De hecho, basta recordar como, en muchas ocasiones, más allá de la demanda explícita, fácilmente traducible a términos de requisitos para acceder a recursos, el objetivo es la persona en sí misma, de manera que, a menudo, los profesionales han de introducirse en un proceso relacional con el usuario que tiende a reconvertir la demanda de éste a fin de garantizar una mejor eficacia de los recursos respecto a las necesidades. Y este proceso de reconversión de la demanda constituye un acto profesional que se acepta como parte del proceso técnico de intervención, y que requiere capacidades específicas. En este sentido, el establecimiento de relaciones caracterizadas por la proximidad (consideración del individuo en tanto que complejo e idiosincrásico) constituye una condición ineludible del trabajo profesional en Servicios Sociales. Su negación equivaldría, por tanto, a negar la necesidad de profesionales con formación específica. Así pues, uno de los elementos diferenciadores de la relación puramente administrativa y la que se establece desde los Servicios Sociales tiene que ver con la focalización de los objetivos de la acción: la demanda explícita en el primer caso y la persona entendida como entidad global, en el segundo.

Estas cuestiones, entre otras, plantean al sistema de Servicios Sociales problemas de adaptación al contexto de una organización mayoritariamente burocrática en la que ha de encontrar un lugar para la aplicación de criterios profesionales. Pero éste es sólo uno de los problemas planteados. Los Servicios Sociales no sólo son un instrumento de la política social que tiene entre sus objetivos la legitimación institucional; además, las políticas sociales tienen como finalidad implícita la legitimación de los propios representantes políticos en las instituciones, de forma que estos, y no siempre desde criterios de eficacia o eficiencia, imponen formas de hacer que interfieren en los criterios, tanto profesionales como programáticos de las políticas sociales explicitadas. El peligro aquí reside, inevitablemente, en el riesgo que asume el propio sistema de Servicios Sociales de convertirse, en ocasiones, en legitimador técnico de intereses no siempre explícitos ni necesariamente coherentes con las declaraciones programáticas de las políticas sociales.

Es necesario en este punto, considerar la influencia de los criterios de evaluación de los Servicios Sociales por contraste con los de las actividades administrativas. Habitualmente, las actividades administrativas se someten a criterios de evaluación sesgados cuantitativamente. De esta manera los indicadores de evaluación se refieren a cuestiones relacionadas con la cantidad de usuarios de los servicios, nivel de cumplimiento de los presupuestos, tiempos de respuesta desde la formulación de la demanda a la aplicación de los recursos, etc.

Aunque estos criterios son muy relevantes y pretenden reflejar tanto la eficacia como la eficiencia de la Administración, en el caso de los Servicios Sociales no siempre son suficientes. Estos requieren incorporar, además, criterios de corte cualitativo y capaces de reflejar hasta qué punto se ha conseguido movilizar recursos personales de los usuarios o de sus redes de apoyo social, por ejemplo. Pensemos que en la relación de ayuda que se establece, en muchas ocasiones, la idea de participación resulta esencial. No se trata de servicios en los que reactivamente se responde a una demanda, sino de procesos en los que se requiere la implicación de las personas en el reconocimiento de necesidades que el usuario, a menudo adapta, en su expresión, a lo que cree que son los requerimientos de los recursos disponibles (*Martínez, 1989*). El éxito de una intervención no puede ser medido exclusivamente por el grado de coincidencia entre la situación de partida y los parámetros de diseño de los recursos, sino que cabe incorporar a los criterios de evaluación aspectos tales como el grado de autonomía asumido por el usuario en el proceso de afrontamiento de sus necesidades, la activación de recursos personales hasta el momento ociosos, la incorporación de elementos preventivos, etc. Naturalmente, estos criterios de evaluación son difícilmente asumibles desde estructuras administrativas per

reflejan la capacidad del sistema para aprender de la experiencia y para acumular un conocimiento, mayoritariamente implícito, que permita, tanto la mejora continua (que es condición de la calidad en los servicios), como la innovación (que es condición de utilidad y adaptación permanente a las necesidades heterogéneas de la sociedad).

## **2.2.- Profesionales.**

La actuación de los profesionales de los Servicios Sociales se encuentra sometida a la interacción de, al menos, tres dimensiones que determinan sus criterios de acción y que definen en gran medida el rol asumido: la dimensión técnico-profesional, la organizativa y la político-ideológica. Desde estas tres dimensiones surgen emisores de rol y expectativas ante las que el profesional ha de posicionarse, y que pueden entenderse como condicionantes de su rol y de la naturaleza de los riesgos de sus posibles disfunciones.

La dimensión técnico-profesional enfrenta al profesional ante sus propias expectativas y las de la comunidad corporativa de la que forma parte. Desde ahí se establecen los criterios de lo que se consideran buenas prácticas y de lo que son prácticas deficientes. Pero además, esta dimensión presenta en los Servicios Sociales una peculiaridad específica: la interdisciplinariedad. Efectivamente, la exigencia de abordar las necesidades individuales o colectivas plantea, de forma casi inmediata, el requerimiento de complementar diferentes perspectivas disciplinares a fin de abarcar la complejidad. Este constituye un problema de larga tradición entre los profesionales de Servicios Sociales que resulta imprescindible, como mínimo, esbozar.

Al menos son tres las perspectivas disciplinares que requiere el abordaje de la problemática social. En primer lugar la visión contextual que proporciona la sociología, a fin de posibilitar la comprensión de las dinámicas sociales de los colectivos referenciales y de pertenencia para los usuarios y poblaciones objetivo; esta perspectiva se complementa con las percepciones provenientes de otras disciplinas como la economía y el derecho. En segundo lugar la perspectiva psicosocial que, partiendo del sujeto, pretende comprender la dinámica de su relación particular con el entorno, las actitudes, los valores y las capacidades de abordaje de nuevos retos vitales; En tercer lugar, y no por ello menos importante, la pedagogía, que plantea formas de intervención tendentes a la adquisición de competencias personales y de relación social, capaces de potenciar la autonomía personal, considerando que ésta constituye el resultado de un conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que permiten la toma de decisiones, la valoración de situaciones, y el establecimiento de estrategias de abordaje de la propia biografía.

La necesidad de confluencia de las aportaciones de las diferentes disciplinas ha planteado importantes debates en relación a la incorporación de los Servicios Sociales al contexto organizativo de la Administración, y ha sido abordada de muy diferentes maneras en las distintas fases del desarrollo evolutivo de los Servicios Sociales y en los distintos territorios. Así por ejemplo, en algunas zonas se planteó la necesidad ineludible de contar con equipos interdisciplinarios que abordaran las diferentes perspectivas, además de incorporar la figura profesional del Trabajador/a Social que participa, por su formación, de todas las disciplinas. Naturalmente el funcionamiento de equipos interdisciplinarios requiere de tecnologías y de actitudes específicas, sin las cuales se generan parcelamientos de competencias que han sido, en muchas ocasiones, objeto de discusiones tan extensas como estériles. Estas especificidades, además, resultaron en gran medida extrañas a los contextos organizativos de la Administración Pública, desde la que resultaba difícil asimilar matices y trasladarlos de manera eficiente a políticas sociales concretas, tanto por la inexperiencia de los propios profesionales, en muchas ocasiones, como por la complejidad organizativa que entraña la gestión de estos equipos. En estos momentos la presencia de equipos interdisciplinarios reales es mayoritariamente testimonial. Los equipos compuestos por profesionales de diferentes disciplinas (multiprofesionales) tienden a parcelar sus funciones y responsabilidades a partir de criterios no siempre homogéneos y generalizables (en ocasiones incluso negociados). Ante esta situación la figura del Trabajador/a Social ha planteado ventajas importantes desde el punto de vista de la Administración Pública, al menos en lo inmediato: en su formación profesional se incorporan contenidos procedentes de las disciplinas básicas, aunque en sí mismo el Trabajo social no constituya una disciplina sino una praxis; entre sus actividades reales se encuentra, de forma muy marcada, la gestión administrativa de los recursos sociales; y precisamente por ello se adapta perfectamente a los criterios administrativos de evaluación. Todo ello ha propiciado que el Trabajador/a Social se haya convertido, en la práctica, en la única figura profesional que se encuentra presente en todos los equipos y unidades de trabajo de Servicios Sociales. Las consecuencias inmediatas de esta tendencia han sido, sin embargo, ambivalentes: por una parte ha acelerado el proceso de normalización e incorporación de los Servicios Sociales al contexto organizativo de la Administración Pública; por otra parte ha facilitado la procedimentalización de las intervenciones, adaptándolas a los requerimientos de los recursos más que estos a las necesidades de los usuarios.

Finalmente, el profesional se enfrenta a sus propias concepciones ideológicas que se concretan operativamente en tres cuestiones básicas: un modelo de sociedad, incluida una concepción del rol de la Administración Pública, un modelo de

relaciones entre individuos, y un modelo de persona. La ideología subyacente a las diferentes políticas sociales también se refiere a estos tres aspectos y es, por tanto, susceptible de chocar con los valores individuales de los profesionales. Algunos de éstos han optado por la más escrupulosa separación de su actividad profesional respecto de sus opciones sociales y personales, otros han pretendido influir en la definición de las políticas sociales, otros se han refugiado en las relaciones con los usuarios, otros han abandonado el sector de actividad, etc. En todo caso no es despreciable el conflicto o la ambigüedad de rol producido por las diferencias ideológicas en un ámbito en el que se manifiestan abiertamente los contrastes e, incluso, las contradicciones.

### **2.3.- Usuarios.**

Ya se han esbozado más arriba algunos de los cambios que respecto a los usuarios se han experimentado en el sistema de Servicios Sociales, fundamentalmente a partir de la incorporación de las clases medias a las poblaciones objetivo. Sin embargo no todos los servicios del sistema han sido objeto de las mismas transformaciones. La diversidad de servicios y recursos hace imposible que puedan considerarse como un todo homogéneo y que, por tanto, podamos asumir afirmaciones de aplicación general. Sin embargo sí pueden hacerse algunas puntualizaciones que resultan de utilidad para comprender el rol de los usuarios en el sistema.

- En la mayoría de los casos tener que recurrir a los Servicios Sociales es experimentado, todavía, como la expresión de un fracaso biográfico y social. En el imaginario colectivo sigue existiendo la idea de que la Administración Pública habilita recursos destinados a aquellos que no han podido resolver sus necesidades a través de la familia y el mercado, que siguen siendo considerados como los espacios “naturales”.
- Por otra parte es necesario tener en cuenta que en el sistema de Servicios Sociales coexisten aquellos usuarios que reclaman su derecho a acceder a un servicio (por ejemplo demanda de ayuda a domicilio, plazas en residencias para personas mayores o ayudas económicas puntuales) con aquellos otros sobre los que la Administración Pública se plantea la intervención “de oficio” para salvaguardar derechos o proteger vulnerabilidades (por ejemplo la aplicación de medidas judiciales a menores). Algunos autores, como López y Gadea (1995), han planteado una tipología acerca de la relación entre el ciudadano y los servicios

públicos que utiliza como criterio el grado de libertad de elección del ciudadano identificando cuatro categorías:

1. *El ciudadano administrado*, que se caracteriza por la ausencia de capacidad de elección del proveedor del servicio. Es el caso de la demanda se permisos o certificaciones, pero también lo es el de aquellos que se someten a evaluación para obtener el certificado de idoneidad para la adopción, por ejemplo.
  2. *El ciudadano usuario*, en cuyo caso podemos encontrar una cierta capacidad de elección entre opciones de servicios públicos y ejercer, por tanto, algún tipo de poder sobre los mismos. Es la situación de algunos servicios sanitarios o educativos pero también de algunos programas de inserción sociolaboral que “necesitan” que las personas quieran acceder a los mismos para mantenerse y justificar su propia existencia.
  3. *El ciudadano consumidor*, que constituye una categoría relativamente reciente en Servicios Sociales. Se genera a partir de la oferta concurrente de un servicio público y otro privado, ante los que el ciudadano puede optar, aproximadamente equivalentes, y ambos relacionados de alguna manera con la Administración en el plano de la financiación y/o inspección. Es el caso, por ejemplo, de la elección entre plazas de residencias de personas mayores públicas o privadas con subvención por parte de la Administración en caso de optar por la segunda (cheque residencia).
  4. *El ciudadano cliente*, en cuyo caso nos encontramos con plena capacidad de elección. El servicio existe, tanto en la Administración como en el mercado con prestaciones aproximadamente equivalentes. En la mayoría de los casos la capacidad de elección entre un servicio público y uno privado vendrá determinado en gran medida por la solvencia económica del ciudadano. Constituye la situación menos frecuente en Servicios Sociales aunque se encuentra en desarrollo en servicios del tipo de la Ayuda a Domicilio.
- En todo caso, el perfil general de los usuarios de Servicios Sociales se difumina progresivamente, y resulta cada vez más difícil establecer sus características esenciales, incluso si atendemos a las diferentes tipologías de servicios. Ello supone un incremento de los requerimientos de individualización en el abordaje de las situaciones que no constituyen



solamente una exigencia técnica, sino también una demanda explícita de los usuarios actuando en calidad de clientes.

- Los servicios requieren, con mucha frecuencia, la participación activa del usuario y/o de su red de apoyo social. El usuario no sólo recibe una prestación, económica o no, sino que ha de actuar de determinada manera y mostrarse activo. Esta participación requerida precisa ser educada y formada por los profesionales (piénsese por ejemplo en las situaciones de aplicación de medidas judiciales en menores). Y es en esta exigencia en la que los Servicios Sociales corren el riesgo de convertirse en simples instrumentos de control social si la perspectiva no es básicamente educativa. Sin embargo en muchas ocasiones, y debido a la intensa historia de los Servicios Sociales en las dos últimas décadas, los usuarios pueden afrontar esta participación como un requisito más para garantizarse el acceso a determinados recursos, invalidando en gran medida la filosofía que subyace a la prescripción de participación.
- Aunque las personas que recurren a los Servicios Sociales suelen caracterizarse por su vulnerabilidad y asimetría de poder respecto a la Administración, la incorporación de usuarios que consideran el acceso a los recursos como un derecho supone, para muchos profesionales, un cuestionamiento encubierto de su “autoridad técnica”. Exigen la activación de un recurso pero no se muestran dispuestos a que sean evaluadas sus “necesidades”, entendiéndolo que ello constituye un ámbito privado y que el profesional ha de limitarse a aplicar los procedimientos administrativos. La demanda de “distancia” en la relación proviene, en estos casos, del propio sistema usuario.
- La eficacia de las intervenciones en Servicios Sociales se relacionan más con el cómo se establece la relación y la calidad de la misma (*rapport*) que con la cantidad o eficiencia administrativa de los recursos que se activan. Asimismo, es la relación la que determina el grado de satisfacción del usuario.

### **3.- LA DINÁMICA DEL CONOCIMIENTO EN SERVICIOS SOCIALES**

Hasta aquí hemos planteado la dinámica evolutiva de los Servicios Sociales atendiendo a diferentes criterios: la significatividad para el sistema político social, la relación entre necesidades y recursos, la incorporación a la estructura

organizativa de la Administración Pública, el rol de los principales actores operativos del sistema, etc. Se ha planteado, asimismo, el requerimiento que la sociedad civil realiza al sistema para adaptarse a una demanda progresivamente creciente, tanto en cantidad como en calidad de los servicios, así como de adaptación a conjuntos de necesidades cada vez mas heterogéneas, segmentadas e individualizadas. En realidad se ha tratado de reflejar la necesidad del sistema de adaptarse permanentemente al cambio social, de modificar sus prestaciones, pero también sus modos de relación con el ciudadano, es decir, de innovación. Independientemente de que más adelante abordemos de forma específica la cuestión de la innovación en Servicios Sociales, cabe señalar aquí que es indudable que ésta no puede producirse de forma coherente si no se asienta sobre el conocimiento que proviene de la experiencia. Pero la experiencia por sí misma no significa nada, precisa, para ser útil, que sea capitalizada en forma de conocimiento. En la práctica la dinámica del conocimiento constituye, en gran parte, la dinámica de la innovación en las organizaciones modernas, incluida la Administración Pública.

### **3.1.- Aproximación al conocimiento.**

El conocimiento puede ser definido en primera instancia como información aplicable y considerada como cierta. Sin embargo la aplicación dista mucho de ser automática e inmediata. En realidad, el conocimiento puede ser considerado como el resultado de la actuación de la inteligencia sobre la información en un contexto determinado y con un propósito (*Devlin, 1999*). En este sentido, el conocimiento aparece como una entidad específicamente humana y que no resulta susceptible de almacenarse en ningún tipo de soporte material. Así, incluso los registros de “conocimientos acumulados” han de ser entendidos como información disponible para que una inteligencia los aborde, transforme y aplique. El conocimiento no se considera como tal hasta que no se encuentra integrado por un sujeto (internalización), sea éste individual o colectivo. La existencia ajena al sujeto lo deja reducido a información. De esta manera, el conocimiento no existe de forma independiente del conocedor (*Nonaka y Takeuchi, 1995*).

En esta misma línea hemos de considerar las apreciaciones de Deming (*1982*) cuando plantea que sin una teoría, es decir, un esquema explicativo de la realidad, sea éste tácito o explícito, no es posible transformar la información en conocimiento. Y este proceso de incorporación e interpretación de la información en el contexto de una teoría constituye un proceso básicamente mental.

Es el hecho de que el conocimiento constituya un elemento básicamente mental el que le confiere sus características más relevantes. Así, los datos y la información pueden ser más o menos aislados de su contexto y transmitirse de forma relativamente descontextualizada. El conocimiento, para generarse, requiere incorporarse a esquemas mentales, y estos esquemas se encuentran configurados no sólo por relaciones causales objetivables y fácilmente transmisibles, sino que incluyen también valores, creencias, emociones y dimensiones ideológicas y culturales de los individuos y colectivos. El conocimiento es fundamentalmente de naturaleza cualitativa, y cuando se pone a disposición de objetivos definidos, se constituye en una capacidad que permite dotar de sentido a la información.

Han sido diversos hasta el momento los intentos de identificar el conocimiento en sus dimensiones componentes a fin de aprehender sus rasgos característicos en tanto que concepto operativo. En este sentido, ya Michael Polanyi (1966) planteó que el conocimiento se mueve a lo largo de un continuo que va desde lo tácito a lo explícito, es decir, desde la menor a la mayor conciencia de posesión del conocimiento, y desde la imposibilidad de ser comunicado a otros, a la objetivación y registro del mismo. En todo caso, se sitúe el contenido del conocimiento en uno y otro extremo del continuo, éste constituye un proceso específicamente humano dado que requiere interiorización. Así pues, si la interiorización es consustancial al conocimiento, el componente tácito del mismo es inevitable, sea cual sea el grado de explicitación que se consiga. Para Polanyi es precisamente el conocimiento implícito el que es capaz de integrar en un todo los diferentes conocimientos parciales y concretos. Y esa capacidad de integrar, de identificar las relaciones y de anticipar reacciones de los elementos de un sistema o situación resulta la mayor parte de las veces imposible de codificar y, por lo tanto, de transmitir explícitamente. Las grandes relaciones entre elementos, la aprehensión mental de las estructuras de las situaciones y de los sistemas, se realiza a través del conocimiento implícito. Y este tipo de conocimiento tiene su referente más inmediato y operativo en la metáfora y la analogía más que en la concatenación de largas cadenas de razonamiento lógico. Es por ello que, para Polanyi, una gran parte del conocimiento implícito significativo se genera a través del contacto del sujeto con los objetos, con otros sujetos, y con las situaciones que integra e interioriza a través, fundamentalmente, de imágenes que pueden tener un significado individual y difícilmente transmisible a otros, y que provocan un autoconvencimiento del sujeto respecto a la comprensión analógica creada.

Más recientemente, Nonaka y Takeuchi (1995), aunque basándose en la tradición epistemológica oriental, han retomado esta primera distinción de Polanyi para fundamentar su perspectiva de gestión del conocimiento en las organizaciones. 9

estableciendo que la mayor parte del conocimiento disponible en una organización, e incluso para un individuo, es tácito. En este mismo sentido también Koriat (1993) ha planteado que el lenguaje, por sí mismo, es ineficaz para la transmisión del conocimiento tácito, y son los procesos de socialización los que, efectivamente, constituyen un medio para la transmisión de este tipo de conocimientos.

En la misma línea, otros autores han profundizado en estas distinciones básicas planteando la importancia de la conciencia del conocimiento. Así, Baumard (1996) ha propuesto la idea del conocimiento implícito como aquel que, siendo consciente para el sujeto, éste puede decidir no hacerlo explícito aunque se encuentre presente, implícitamente, en sus actuaciones. De esta manera puede transmitirse parcialmente un saber que, sin embargo, no ha sido explicitado. La conciencia de disponer de un conocimiento constituye para Baumard un elemento intermedio entre lo tácito y lo explícito.

Desde otra perspectiva Weick y Roberts (1993) han planteado que el conocimiento realmente importante para las organizaciones no puede residir en individuos o elementos aislados de las mismas, sino en las redes y lugares de conexión entre los elementos que configuran el sistema organizativo, en los lugares de encuentro entre partes de la organización, entre individuos, entre éstos y las situaciones, o entre estos y los elementos materiales. Desde este planteamiento se hace posible hipotetizar la existencia de una especie de “teoría de la mente organizativa” que se asienta en la idea de que la organización constituye el resultado de la interacción de un conjunto de mecanismos complejos que regulan las pautas de activación e inhibición entre sus elementos componentes, de manera similar a como lo realizarían las redes neuronales. Así, el conocimiento se propone como un resultado de la actividad misma de la organización, además de constituirse en un factor imprescindible de la misma; y la hipotética mente organizativa residiría precisamente en las conexiones entre actividades más que en entidades reconocibles como puedan ser las personas, los equipos o los colectivos, considerados como agregados de individuos o partes de la organización.

Entendemos que la propuesta de Weick y Roberts no constituye, en realidad, una descalificación de los planteamientos anteriores, sino que se establece como la expresión de un nivel diferente de análisis de la realidad. De hecho, en la práctica, la consideración del conocimiento desde la hipótesis de una supuesta mente organizativa se plantea como una metáfora especialmente útil para analizar las posibilidades de desarrollo del conocimiento en el contexto de las organizaciones. Asimismo, es capaz de explicar determinadas dinámicas relacionadas con la

incorporación de bagajes de conocimiento individuales a los contextos organizativos, que se caracterizan por la dificultad de capturar e identificar operativamente el conocimiento tácito, precisamente por el hecho de ser el resultado de la experiencia interiorizada, tanto individual como colectiva. En este sentido, incorpora la actuación total de las personas en todas sus dimensiones, intelectual, valorativa, emocional, relacional, etc., y no únicamente sus aportaciones directamente reductibles a información aplicada, para el abordaje de objetivos o la transformación de situaciones concretas.

En todo caso, la misma dificultad de operativizar el concepto de conocimiento para su manejo ha facilitado la emergencia de diversas categorizaciones que pretenden incorporar matices que permitan, tanto su aprehensión como su gestión en los contextos organizativos. En este sentido, diversos autores, como Girod (1997) o Quinn, Anderson y Finkelstein (1996) han ofrecido distintas clasificaciones del conocimiento. Estos últimos, por ejemplo, han distinguido entre cuatro niveles de conocimiento:

- El conocimiento cognitivo identificado con el *saber qué*, y que se manifiesta en la capacidad de nombrar los elementos y las relaciones de un sistema o situación.
- Las habilidades avanzadas, o *saber cómo*, que se relaciona con las capacidades de transformación de la realidad, trasladando lo aprendido a través de una ejecución más o menos eficaz.
- La capacidad de *saber por qué* que supone una comprensión profunda de la naturaleza de los elementos de un sistema y de las relaciones entre los mismos.
- El *preocuparse por qué*, que constituye el fundamento de la creatividad de los individuos y de los grupos, dado que implica una actitud de observación de las situaciones y de los sistemas, que constituye una condición para que los tres tipos anteriores de conocimiento puedan emerger.

Independientemente de cómo se categoricen los diferentes tipos de conocimiento, todas las propuestas tienen en común su pretensión de operativizar un concepto que se presenta resbaladizo, pero sobre el cual no existen dudas acerca de su importancia y trascendencia. En esta misma línea y, aunque la identificación conceptual del conocimiento comporta tener en cuenta diferentes aspectos

epistemológicos, aún a riesgo de simplificar en exceso, podemos establecer los siguientes rasgos característicos de la idea de conocimiento para su consideración operativa:

- El conocimiento constituye un resultado de la confluencia de diferentes factores: experiencia estructurada, valores, selección de informaciones contextualizadas, e internalización de la experiencia en esquemas mentales preexistentes o que se configuran *ad hoc* para dotar de sentido a los contenidos.
- La aprehensión de la idea de conocimiento implica la existencia de una mente, sea esta individual, colectiva o, hipotéticamente, organizativa. La mente constituye el agente de procesamiento del conocimiento. Así, no hay conocimiento sin conocedor, y resulta imposible considerar el uno sin el otro.
- Sólo una parte de los contenidos de conocimiento es traducible a lenguaje y por tanto transmisible total o parcialmente (conocimiento explícito). Este tipo de conocimiento puede ser considerado, a efectos prácticos, como información y por tanto como una de las materias primas capaces de formar parte de los procesos de generación de nuevo conocimiento.
- La mayor parte del conocimiento es implícito y por tanto difícilmente transmisible de forma directa a través del lenguaje. El conocimiento implícito es, además, el más relevante y el que configura fundamentalmente los criterios de toma de decisiones y de abordaje de situaciones complejas.

En todo caso, el conocimiento se genera, se transmite y se socializa a través del aprendizaje. Aunque el aprendizaje, en sentido estricto, constituye un proceso básicamente individual (adquisición de conocimiento), éste no puede producirse desde el aislamiento, necesita estar contextualizado y requiere que el entorno organizativo no sólo permita, sino que facilite el aprendizaje. Así, la experiencia compartida con otros, y capitalizada conjuntamente, constituye el principal de los elementos facilitadores del aprendizaje. El trabajo en equipo y la existencia de condiciones organizativas que potencien, e incluso exijan, el aprendizaje permanente por parte de sus miembros, constituye un factor diferenciador de las organizaciones abiertas al aprendizaje respecto de las que se cierran en sus rutinas y se inhabilitan para la innovación (*Senge, 1990*).

Aprender a través de la experiencia implica una secuencia de prácticas que podemos identificar en las siguientes (Kim, 1993):

1. Se tienen experiencias en el lugar de trabajo que pueden ser individuales o compartidas.
2. Se reflexiona acerca de la experiencia, intentando explicarla desde los modelos mentales disponibles y se constata el grado de adecuación de estos modelos para explicar el qué y el cómo de las experiencias.
3. Se formulan conceptos y generalizaciones basados la propia experiencia y en la constatación de la potencia de los modelos mentales para explicar los resultados obtenidos.
4. Se formulan nuevos conceptos y generalizaciones de aplicación a situaciones futuras en forma de hipótesis.
5. Se reinicia el ciclo.

Como puede observarse, este proceso requiere elevados niveles de implicación de los profesionales y de los equipos de trabajo. Sin implicación, el conocimiento obtenido tiende a ser trivial o exclusivamente individual, con lo que se produce a espaldas de la organización y, en ocasiones, a pesar de ella. Lógicamente, este planteamiento del aprendizaje y del conocimiento requiere dinámicas organizativas y de liderazgo específicas.

A partir de lo expresado hasta aquí resulta comprensible cómo la creciente importancia del conocimiento para las organizaciones ha propiciado que el concepto de Recursos Humanos haya experimentado, en los últimos años, una profunda transformación derivada, en gran parte, de la necesidad de las organizaciones de dotarse de conocimiento y transformar éste en capacidades disponibles. La complejidad se ha de abordar, necesariamente, a través del desarrollo del conocimiento en todos los niveles de la organización.

Efectivamente, el conocimiento es una cualidad de los individuos y de los equipos de personas. Son éstos los que, en última instancia, poseen las capacidades precisas para, en interacción con el contexto organizativo concreto, generar las competencias profesionales necesarias para adaptarse a las exigencias cambiantes de los entornos complejos. Y gran parte de las competencias profesionales se fundamentan sobre conocimientos implícitos difíciles de transmitir o almacenar en soportes materiales.

Las personas, en tanto de depositarias activas del conocimiento, y por tanto de las competencias, pasan a conceptualizarse como generadoras de capacidades que pueden ponerse, o no, a disposición de objetivos de la organización (Filella, 1994)<sup>3</sup>

Tal como señala Drucker (1996, 1998), las nuevas organizaciones giran alrededor de los trabajadores del conocimiento, que se caracterizan por una profesionalización creciente. Consecuentemente, se produce un cambio conceptual de los Recursos Humanos que han de ser considerados básicamente, también en la Administración Pública, como Personas con Recursos (Gasalla, 1993, Filella, 1994) que disponen de algún grado de libertad para decidir si ponen a disposición de la organización su bagaje de capacidades. Este planteamiento ha supuesto, en la práctica, una mayor visibilidad de las cuestiones que inciden en los aspectos psicosociales de la relación entre el individuo y la organización: satisfacción, implicación, motivación, trabajo en equipo, toma de decisiones, contrato psicológico, cooperación, etc.

### **3.2.- La dinámica del conocimiento.**

Nonaka y Takeuchi (1995) plantearon que el conocimiento en las organizaciones se acumula en tres instancias diferenciadas pero complementarias entre sí:

- En la estructura, modificando las rutinas, procesos y procedimientos de trabajo.
- En los equipos y unidades de trabajo, transformando las relaciones entre los componentes.
- En los individuos, ampliando y mejorando las formas de abordar sus actividades.

Asimismo, describen los mecanismos a través de los cuales se crea y socializa el conocimiento en la organización:

- De *tácito a tácito*: a través de la relación informal entre los individuos, de la observación mutua y de la experiencia controlada y evaluada.
- De *explícito a explícito*: a través de relaciones formalizadas y de intercambios de documentación, de programas de formación, etc.
- De *tácito a explícito*: a través del esfuerzo de descripción y explicitación del qué, del cómo y del por qué de las actividades.
- De *explícito a tácito*: a través de la internalización de las ideas y de los métodos de trabajo, de forma que se convierten en capacidades disponibles para las personas y los equipos.

El hecho de que los Servicios Sociales se enmarquen en el contexto organizativo de la Administración Pública presenta importantes consecuencias y condicionantes que afectan a las prácticas de gestión del conocimiento. No es necesario insistir



aquí en el carácter de burocracia maquinal que presenta la Administración, como tampoco en la necesidad de que los Servicios Sociales sean capaces de generar estructuras organizativas específicas, incluso dentro de la Administración, a fin de garantizar los niveles de calidad, eficacia y eficiencia en la atención a los ciudadanos que plantean necesidades heterogéneas, y que muchas veces resultan difícilmente tipificables en relación a los recursos disponibles. Sin embargo es importante señalar algunos aspectos especialmente relevantes:

- La Administración establece los procedimientos desde arriba hacia abajo, de manera que el cambio en los mismos ha de ser habilitado desde instancias que la mayoría de las veces no son las que tienen la experiencia directa de trabajo que es objeto de estandarización o protocolización. De esta forma, los cambios que se proponen y se implantan están basados en modificaciones de la normativa o incluso en criterios de eficacia y eficiencia que ignoran sistemáticamente el conocimiento implícito acumulado por los profesionales. La capacidad de aprendizaje organizativo, y por tanto de incorporación de nuevos conocimientos acerca de qué hacer, por qué hacerlo y cómo hacerlo, se encuentra limitada por las propias características organizativas.
- Supuestamente, los agentes (profesionales) habrían de ser intercambiables entre sí. Ello resultaría sólo relativamente importante si los procesos de trabajo se encontrasen definidos a través de protocolos profesionales que van modificándose a partir de la experiencia acumulada, capitalizada y socializada por los actores. Sin embargo, en la práctica, los protocolos profesionales se encuentran ampliamente sustituidos por procedimientos administrativos que siguen criterios de transparencia, pero no siempre de eficacia adaptativa a las necesidades de los ciudadanos.
- La dinámica de relación de la Administración con los ciudadanos se diseña para garantizar el derecho a la igualdad ante la ley y en el acceso a los recursos. Ello implica una tendencia inmediata a establecer relaciones “distantes “ con el usuario a fin de garantizar una supuesta objetividad en la evaluación de necesidades y adaptación a los requerimientos de activación de recursos. Esta misma salvaguarda de la objetividad dificulta la pretensión de adaptarse a necesidades heterogéneas y a considerar a los usuarios en su complejidad, lo que exigiría el establecimiento de relaciones “próximas”. Aunque este tipo de relaciones se produce en la práctica, y genera un importante volumen de conocimiento implícito, este mismo conocimiento resulta de difícil acumulación en la estructura de la organización y tiende a mantenerse, sistemáticamente, en el nivel individual y, en el mejor de los

casos, en los intersticios de relación entre profesionales a partir de sus relaciones personas a persona.

- La acumulación de conocimientos en los equipos de trabajo se encuentra dificultada, en gran medida, por la situación de estos en el contexto de la Administración. Efectivamente, desde los momentos fundacionales de los Servicios Sociales la idea de equipo ha permanecido en su bagaje conceptual, así como en el imaginario colectivo de los profesionales pero, en la realidad cotidiana, la mayoría de las veces la idea de interdisciplinariedad ha ido siendo sustituida progresivamente por la de asignación de tareas y competencias, cada vez más aisladas y fragmentadas, a los diferentes profesionales según sus especialidades. En este sentido la idea de departamento, negociado, sección, etc. que había sido considerada en principio como una forma necesaria de adaptación a los requerimientos organizativos de la Administración ha acabado diluyendo la idea de equipo y, con ella, de interdisciplinariedad. El resultado es, muchas veces, la parcelación de los procesos de intervención y la disolución de la persona del usuario como objetivo de la intervención social. Esta situación dificulta, lógicamente, la acumulación de experiencia de trabajo en equipo y por tanto la creación y acumulación de conocimiento.
- La socialización del conocimiento suele producirse de manera informal entre los miembros de una unidad organizativa, o incluso entre partes de la organización, pero sus contenidos tienden a relacionarse más con la mejora de los mecanismos de adaptación a los procedimientos que con la innovación para la eficacia y eficiencia de los procesos de trabajo con los ciudadanos.
- Los sistemas de evaluación de la eficacia de los servicios en la Administración suelen ser únicamente de tipo cuantitativo (nº de casos atendidos, nº de incidencias, porcentaje de presupuesto consumido, etc) y suelen tener como objetivo implícito la autojustificación del servicio evaluado, es decir, mostrar que el servicio es utilizado según lo previsto en su diseño. Pero difícilmente se plantean, sistemáticamente, criterios de evaluación relacionados con la profundidad de la intervención, la utilidad percibida para el ciudadano, etc.
- Cuando el conocimiento se acumula en el nivel individual de los profesionales éste resulta de difícil aplicación dadas las condiciones expuestas hasta ahora. Cuando el conocimiento individual es compartido suele hacerse en comunidades corporativas (trabajadores sociales entre trabajadores sociales,

psicólogos entre psicólogos, educadores entre educadores, etc.) y difícilmente de traduce en propuestas de mejora dirigidas a organizaciones concretas.

Naturalmente lo dicho hasta aquí ha de ser interpretado con las debidas reservas. Los Servicios Sociales son cada vez más diversos en sus actividades y ello supone la existencia simultánea de un repertorio muy amplio de prácticas distintas en entornos diferentes (servicios sociales generales, residencias de personas mayores, de menores, ayuda a domicilio, etc.) que quizá, en muchos casos, no respondan a la imagen ofrecida aquí. Sin embargo, lo expresado refleja una tendencia marcada por la inercia organizativa de la Administración Pública y ha sido ampliamente contrastado por los autores a través de la propia experiencia y la relación profesional sistemática, tanto con profesionales como con responsables políticos.

En todo caso, y a modo de resumen, podemos decir que la estructura y dinámica de los Servicios Sociales, considerados como una entidad con requerimientos organizativos propios:

- En general se ha ido sobreadaptando progresivamente a los requerimientos organizativos de su entorno referencial, más amplio y potente, de la mano del proceso de “normalización” e integración en la estructura de la Administración. Con ello se corre el riesgo de que se produzca una pérdida de identidad que constituye, por otra parte, una condición de eficacia en la prestación de estos servicios a los ciudadanos.
- Como consecuencia de ello, los modelos mentales de la Administración (en terminología de *Senge, 1992* y *Senge et al. 1994*) tienden a imponerse sobre los de los Servicios Sociales.
- Los mecanismos de socialización del conocimiento tácito tienden a limitarse a los procesos de adaptación a las condiciones organizativas. Los mecanismos de conversión de conocimiento tácito en explícito tienden a bloquearse debido a las características del sistema y criterios de evaluación al uso. Los mecanismos de transmisión de conocimiento explícito, así como los de conversión de conocimiento explícito a tácito tienden a ritualizarse y trivializarse, al limitarse cada vez más a la explicitación de procedimientos.
- Los componentes de las culturas que potencian el aprendizaje (generación y transmisión de conocimientos) se caracterizan porque (*Shein, 1994, 1996*):

- o Tienden a considerar los intereses de todos los que participan en la organización, incluidos los clientes.
- o Se encuentran más centrados en las personas que en los sistemas y procedimientos.
- o Las personas tienen la convicción de que pueden modificar su entorno de trabajo.
- o Se establecen tiempos específicamente dedicados a la reflexión y al aprendizaje.
- o Consideran los problemas y situaciones en su globalidad (de forma holística).
- o Se potencia la comunicación abierta.
- o El equipo constituye una forma de trabajo privilegiada.
- o Cuentan con líderes que no tienen como la principal de sus funciones el control.

Puede claramente apreciarse que resulta difícil reconocer a la Administración Pública como organización con estas características.

Si la gestión del conocimiento, y consecuentemente la construcción de organizaciones abiertas al aprendizaje, constituye una condición de eficacia de los Servicios Sociales, entonces se hace imprescindible revisar en profundidad los componentes y criterios organizativos desde los que se planifica, gestiona y evalúa el conjunto de la actividad. Nadie puede cuestionar, por otra parte que el diseño, la planificación y el control general de los Servicios Sociales ha de plantearse en los niveles de decisión política. Ahora bien, a nuestro entender, la planificación, gestión y evaluación específicas de las actividades del ámbito de los Servicios Sociales han de contar con estructuras específicas, incluso dentro el contexto de la Administración Pública, de tal manera que los criterios y prácticas de ésta no impida el desarrollo de los servicios, inflexibilice, e impida que aparezcan las condiciones mínimas para la innovación. Es preciso recordar aquí que la innovación no constituye un factor que se relaciona sólo con la optimización de los servicios que se prestan, sino que constituye una condición ineludible de eficacia en contextos sociales caracterizados por el cambio, la progresiva incorporación de nuevos segmentos de población como usuaria de los servicios, y la diversificación creciente de las necesidades sociales.

#### **4.- LA DINÁMICA DE LA INNOVACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES.**

El reto actual de los Servicios Sociales presenta algunas analogías con la situación que vivieron las empresas tradicionales a partir de la crisis de los años setenta. Las empresas tuvieron que cambiar radicalmente sus presupuestos de partida a fin de garantizar mínimos de competitividad para garantizar su supervivencia. Así, se ha tenido que pasar de formas de producción masiva y homogénea a la actividad por proyectos y en función de pedidos, se ha resituado la figura del cliente como referente central de la actividad, ha aparecido la filosofía de la calidad como referente de muchos de los cambios organizativos, y las estrategias de marketing tuvieron que dar una importancia creciente a la investigación de mercados pasando, de centrarse en encontrar la forma de vender lo que se producía a tratar de averiguar qué había que producir para vender.

Las condiciones de legitimación de los Servicios Sociales pasan por la eficacia de los servicios que ofrecen y ello implica la entrada en una transformación de los modos de hacer y de filosofía. Ya no se trata de habilitar pocos recursos, diseñados de forma rígida, muy masivos y homogéneos, a los que los usuarios han de adaptarse, sino de plantear una gran diversidad de recursos, muy flexibles en su concepción, que han de adecuarse a necesidades heterogéneas y cambiantes de segmentos de usuarios potenciales que se amplían, no sólo en número, sino también en grado de exigencia de calidad y profesionalidad.

Plantearse la cuestión de la innovación en este contexto implica identificar el sentido y la intencionalidad de las novedades que se plantean al sistema de Servicios Sociales, pero también las condiciones que hacen posible la emergencia de novedades en el sistema. En este sentido podemos considerar dos tipos de fuentes de cambio que se plantean en niveles diferentes, tanto por su amplitud como por su profundidad. El primer tipo de fuentes de cambio proviene del nivel de decisión política y afecta por tanto a la misión y visión de los servicios, a quiénes sean sus destinatarios, al tipo de recursos que se habilitan, a los presupuestos de que se dotan, etc. El segundo nivel se relaciona con la gestión profesional y organizativa, con la dirección y liderazgo, los sistemas de gestión, las prácticas profesionales, los sistemas de evaluación técnica, etc.

#### **4.1.- La innovación desde el nivel de decisión político**

Los cambios en el nivel de decisión político pueden identificarse básicamente en dos categorías complementarias entre sí:

**A) Cambios en la política social.** Se relaciona fundamentalmente con cuestiones que afectan a la definición de los servicios, de sus objetivos, su

contenidos, sus usuarios potenciales, la amplitud y límites de la intervención, la fijación de recursos, etc.

**B) Cambios en las macroestructuras organizativas proveedoras de los servicios.** Se relaciona fundamentalmente con la definición de las competencias de las diferentes instancias de la Administración, la determinación de los límites entre los diferentes sistemas (por ejemplo entre sanidad, educación y servicios sociales), establecimiento de fórmulas de gestión con o sin participación de entidades privadas en función del tipo de servicio, etc.

Tanto los cambios en materia de Política Social como los que afectan a las estructuras organizativas constituyen un marco referencial que determinará en gran parte las posibilidades de innovación en el ámbito de los Servicios Sociales. De los dos tipos de cambio nos hemos ocupado a lo largo de la presente comunicación, tanto al plantear las modificaciones experimentadas en el sistema por la incorporación de nuevas poblaciones objetivo y la diversificación de las necesidades a atender, como al plantear los procesos de adaptación de las estructuras organizativas de los Servicios Sociales a las de la Administración pública a través de los procesos de “normalización”

#### **4.2.- Innovación en la gestión profesional y organizativa**

La innovación en la gestión profesional y organizativa resulta inviable si no se produce en un contexto político y macroorganizativo que lo permita y lo potencie. Es desde esta afirmación, por tanto, desde la que han de entenderse las propuestas que se realizan y, aunque las hayamos agrupado en este punto, no debe perderse de vista que las condiciones y el impulso han de establecerse en una instancia superior. Así pues, lo que aquí se plantea tiene como objetivo aproximarse al trazado de las líneas básicas a través de las que se hace posible la innovación, pero no la garantizan.

Por otra parte, si bien los cambios que se han ido produciendo en el sistema de los Servicios Sociales implican modificaciones importantes en su naturaleza y dinámica, cabe señalar que no han sido diseñados para obtener los resultados que ahora mismo pueden constatarse. Se han ido incorporando a través de mecanismos más o menos automáticos de adaptación mutua entre los diferentes subsistemas de la Administración Pública y en los espacios de relación entre ésta y la sociedad civil. Son cambios evolutivos o, si se quiere, involutivos en algunos casos, pero distan mucho de ser intencionales en sus consecuencias últimas. La aparición de novedades en los sistemas, que pueden incluso provocar cambios

relevantes en sus parámetros, pueden ser identificados como novedades pero no necesariamente como innovaciones. Se trata de adaptaciones más o menos automáticas, de manera que la confluencia de actores, intereses y elementos circunstanciales modifican las características y dinámicas del sistema. Los cambios así producidos han acabado resultando en gran parte involutivos, dado que han producido un cierto cierre del sistema de Servicios Sociales sobre sí mismo y sobre una parte de su ecosistema organizativo próximo, en este caso la Administración Pública. En este sentido, lejos de proporcionar al sistema la necesaria flexibilidad para adaptarse a necesidades sociales cambiantes, le ha proporcionado los recursos necesarios para mimetizarse con el sistema organizativo mayor del que forma parte. Pero este mismo fenómeno también ha propiciado las condiciones de un mayor aislamiento y la pérdida de capacidades de adaptación proactiva a los requerimientos de la sociedad civil.

Cambio e innovación no constituyen conceptos directamente equivalentes. Es bien cierto que la innovación constituye una clase de cambio, pero ello no ocurre siempre a la inversa. La innovación es un cambio intencionado, orientado a propósitos y que supone conciencia de la dinámica del sistema, es cambio pero planificado. Nos apresuramos a señalar, sin embargo, que la idea de planificación no puede situarnos en el terreno de la estrechez de miras o de los corsés organizativos; la planificación no siempre señala un lugar al que llegar, pero siempre ha de indicarnos una dirección hacia la que ponernos en marcha. La planificación ha de ser estratégica, realista y dotada de propósito, y su ejecución requiere dirección, pero dirección estrategia, no el establecimiento de mecanismos de control tan exhaustivos que nos impidan contemplar otra cosa que el final de un túnel, sin permitirnos contemplar lo que ocurre a nuestro alrededor, que en cualquier momento puede incorporarse al camino previsto. Se trata de un camino con ribazos, con paisajes, se trata de un camino en un contexto, no de un túnel que pasa por debajo del paisaje y que nos impide encontrar alternativas cuando se requieren.

En este sentido, tan importantes como los fines, son los medios. Así por ejemplo, es posible que un programa destinado a la erradicación del absentismo escolar tenga éxito en el corto plazo si se establece a través de férreos controles policiales y de educadores que intervienen en calidad de controladores sociales; pero los resultados conseguidos no generan dinámicas de participación en el largo plazo, y la escuela puede seguir siendo percibida como una imposición exterior.

Un planteamiento abierto a la innovación requiere cambios profundos en las estructuras organizativas y en los criterios de diseño, planificación, gestión y

control de los recursos sociales institucionales. Podemos identificar algunos de los cambios que entendemos más urgentes:

- Recentramiento de los servicios en las necesidades y no en los recursos, lo que implica institucionalizar las actividades de análisis y prospectiva social que permitan el diseño de servicios adaptados a necesidades emergentes. Ello constituye un requisito ineludible para que el centro de gravedad de la actividad de los Servicios Sociales pase, de encontrarse en los recursos disponibles, a las necesidades identificadas.
- Transformación de los sistemas de atención al usuario a fin de que éste se incorpore como agente activo a los procesos de intervención que le afectan. El ciudadano no puede seguir siendo sólo objeto de la intervención, sino sujeto de la misma. Los recursos institucionales resultan eficaces cuando se insertan en el conjunto de recursos disponibles por el sistema usuario, y ello supone el reconocimiento explícito de la complejidad de toda intervención social (no confundir con la aplicación mecánica de recursos que constituye un acto administrativo y no profesional). La incorporación activa del usuario requiere una transformación en profundidad de muchas de las prácticas asistenciales actuales y plantea la necesidad de reprofesionalización de una parte del las actuales plantillas de personal.
- Modificación de los sistemas y criterios de evaluación de los Servicios Sociales. La evaluación no puede seguir consistiendo únicamente en indicadores ingenuos que se reducen a señalar el número de ciudadanos que han realizado determinadas demandas o que han utilizado los servicios. De todos es conocido, a este respecto que, en general, un servicio de la Administración es capaz de generar su propia demanda, sobre todo si su activación depende de profesionales y/o responsables políticos que han de justificar la propia eficiencia en función del supuesto éxito del servicio que gestionan o del que son responsables. El análisis ha de hacerse más complejo porque la realidad a que se refieren los servicios es compleja. Han de superarse prácticas de evaluación que implican el simple recuento de casos, y es necesario aproximarse a indicadores complejos capaces de identificar el impacto de los servicios en las poblaciones objetivo. Ello no implica que los indicadores hayan de



ser complicados sino, solamente, que aborden la complejidad. Y abordar la complejidad implica que el sistema de indicadores ha de constituir un instrumento, no sólo para identificar lo realizado sino también para anticipar las necesidades de atención en las poblaciones objetivo de referencia en cada caso.

Asimismo se hace necesario incorporar formas de evaluación de corte cualitativo que se planteen la optimización de las prácticas profesionales e institucionales, sin las cuales resulta inviable aproximarse a una valoración de la calidad de los servicios.

- Evaluación del desempeño y no sólo de los resultados o del rendimiento. Los resultados (entendidos en su dimensión de rendimiento) son fácilmente reductibles a valores numéricos que pueden enmascarar la eficacia y eficiencia en relación a la gestión de los recursos, sin que por ello se plantee el abordaje del impacto sobre las necesidades. Cabe identificar la calidad de las relaciones que se establecen con los ciudadanos y la capacidad de activar recursos personales, familiares, comunitarios, etc, susceptibles de actuar de forma sinérgica con los institucionales. Ello supone el reconocimiento de la complejidad de las necesidades que no pueden ser reducidas exclusivamente a términos de sintomatología social, sino que han de ser contextualizadas para poder ser comprendidas en todas sus dimensiones componentes.
- Acabar con la doble moral y la miopía que impone el centramiento en la gestión de los recursos. Así, cuando un recurso precisa ser legitimado por cualquier motivo tiende a mostrarse como la panacea para una gran cantidad de necesidades supuestamente homogéneas (“cuando dispongo de un martillo todos los problemas aparecen en forma de clavo”). Contrariamente, cuando no se dispone de los recursos suficientes o adecuados para el abordaje de determinadas necesidades frente a las cuales no se puede eludir la responsabilidad profesional, política o administrativa, se apela a los propios recursos de los usuarios, de sus familias o de la comunidad; y ello desde planteamientos éticamente dudosos, pero que se legitiman en aras de una supuesta autonomía de las personas o de propósitos explícitos de prevenir relaciones de dependencia con la Administración pública.
- Análisis exhaustivo y sistemático, en equipo, de muestras de las prácticas de relación entre los profesionales y los usuarios, a través del

estudio en profundidad de incidentes críticos. Los incidentes críticos permiten identificar los elementos clave que determinan la calidad de las relaciones que se establecen, analizar los mecanismos de articulación interdisciplinar entre los profesionales, así como las sinergias entre diferentes instancias organizativas de la Administración entre sí y con otras organizaciones sociales, evaluar el grado de adecuación de los recursos a las necesidades, los niveles de participación de los usuarios, etc. La utilización sistemática de incidentes críticos facilita el diseño e implantación de protocolos profesionales capaces de superar la rigidez de los procedimientos administrativos. Finalmente, constituye un instrumento difícilmente sustituible para capitalizar la experiencia acumulada, convertirla en conocimiento disponible y propiciar la innovación, tanto en lo referente a los contenidos de los recursos como en los procesos de adaptación a las necesidades heterogéneas y matizadas de los usuarios actuales y potenciales.

- Creación de espacios interdisciplinares en los que profesionales de diferentes disciplinas, y pertenecientes a distintas administraciones, intercambien formal e informalmente experiencias, conocimientos y formas de hacer. Estos espacios permiten la implementación de fórmulas de *benchmarking* más o menos informales, reducen las tentaciones corporativas, cuestionan los procesos de adaptación mecánica a los requerimientos burocráticos de la administración, facilitan la comprensión de los lenguajes específicos de las diferentes disciplinas, y hacen posible resituar periódicamente a los profesionales ante realidades sociales diferenciadas y peculiares. Asimismo, los espacios interdisciplinares posibilitan la emergencia y consolidación de redes de cooperación profesional basados en la relación personal, potenciando así mecanismos de socialización del conocimiento implícito.
- Contacto permanente de profesionales y responsables políticos con organizaciones de los movimientos ciudadanos y sociales a fin de obtener perspectivas de análisis de la realidad ligadas a posicionamientos ideológicos y reivindicativos. Esta relación resulta imprescindible a fin de relativizar las visiones estrictamente administrativas de los problemas sociales que fácilmente se instalan en los modelos mentales de profesionales y de responsables políticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Baumard, Ph.:** *Organisations déconcertées. La gestion stratégique de la connaissance.* Masson, París, 1996.

**Bilbeny, N.:** *Política sin Estado.* Ed. Ariel, Barcelona, 1998

**Deming, W.E.:** *Out of the crisis. Quality, productivity and competitive position.* Cambridge, Mass: Cambridge University Press. 1982. Edición en castellano: *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis.* Madrid, Díaz de Santos, 1989.

**Devlin, K.:** *Infosense: Turning information into Knowledge.* W. H. Freeman and Co., N.Y., 1999.

**Drucker, P.:** *La gestión en un tiempo de grandes cambios.* Edhasa, 1996.

**Drucker, P.F.:** *La sociedad postcapitalista.* Apóstrofe, 1998

**Fernández, R. y Martínez Moreno, A. (1997):** *Organizaciones que gestionan Servicios de Apoyo a Personas. Una aproximación sectorial.* Proyecto Europeo ADAPT.

**Fernández, R. y Martínez Moreno, A.:** *Servicios de apoyo a personas. Aportaciones a la gestión de empresas de economía social del sector.* KRK, Oviedo, 1999.

**Filella, J.:** “Persona y organización: de estructuras convencionales a formas funcionales”. En Recio y Lozano eds.: *Persona y Empresa.* ESADE. 1994, pp. 37-97.

**Gasalla, J.M<sup>a</sup>.:** *La Nueva Dirección de Personas. Marco paradójico del talento directivo.* Pirámide, 1993.

**Girod, M.:** *La mémoire des organisations.* L’ Harmattan, París, 1997

**Habermas, J. (1977):** *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío.* Amorrortu.

**Kim, D. H.:** “The link between individual and organizational learning” *Sloan Management Review*, nº 35 (1), pags. 37 –50, 1993.

**Koriat, A.:** “How do we know that we know?. The accessibility model of the feeling of knowing?”. *Psychological Review*, Vol. 100, nº 4. The American Psychological Association, 1993

**Lazarsfeld et al.:** *Planificación sociológica de los problemas sociales*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971.

**López, G.M.:** *Condición marginal y conflicto social*. Ed. Talasa, Madrid, 1999.

**López, J. y Gadea, A.:** *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Eds. Gestión 2000, Barcelona, 1995

**Martínez Moreno, A.:** “Qüestions al voltant dels Serveis Socials Municipals”. En *Revista de Treball Social (RTS)* nº 108, pags. 104 – 116, Barcelona, 1987

**Martínez Moreno, A.:** “Aproximació al concepte operatiu de necessitat social”. En *Revista de Treball Social (RTS)* nº 116, pags. 31 – 48, Barcelona, 1989.

**Mintzberg, H.** (1996): “Managing Government, Governing Management”. En *Harvard Business Review*, mayo-junio.

**Nonaka, I. y Takeuchi, H.:** *The Knowledge-creating company. How japanese companies created the dynamic of innovation*. Oxford University Press, 1995

**Polanyi, M.:** *The Tacit Dimension*. Routledge & Kegan Paul, 1966.

**Quinn, J.B. Anderson, Ph. y Finkelstein, S.:** “Managing Professional Intellect: Making the Most of the Best”. *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1996, pp.. 71-80.

**Senge, P. M.:** *La quinta disciplina*. Ediciones Granica, 1.992.

**Senge, P. M. et al.:** *La quinta disciplina en la práctica*. Ediciones Granica, 1.994.

**Shein, E. H.:** “Three cultures of management. The key to organizational learning”. *Sloan Management Review*, nº 37, 1996, pags. 9 –20.

**Shein, E. H.:** “ Organizational and Managerial Culture as a Facilitator or Inhibitor of Organizational Learning”. *MIT Organizational Learning Network Paper 10.004* (19 de mayo de 1994), pag 7

**Titmuss, R.:** *Política Social*. Ed. Ariel. Barcelona, 1981

**Weick, K.E y Roberts, H. H.:** “Collective mind in organizations: Heedfull interrelating on flight decks”. *Administrative Science Quaterly*, 38 (3), 1993, pags.: 357 - 381