

La situación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco

SIIS Centro de Documentación y Estudios

En 1999, la Institución del Ararteko publicaba un informe sobre la situación de los Servicios Sociales de Base en la CAPV. Diez años después, esa misma institución acaba de publicar una nueva investigación sobre la situación y las posibilidades de intervención de estos servicios, en un contexto caracterizado por el crecimiento en la demanda y en la oferta de servicios sociales. El informe se basa en una investigación previa realizada por el SIIS Centro de Documentación y Estudios, que realizó también el informe base para el estudio de 1999, y pone de manifiesto una situación difícil, fundamentalmente derivada del desajuste existente entre las funciones asignadas a los Servicios Sociales de Base y los recursos puestos a su disposición para cumplirlas. El informe también pone de manifiesto la ausencia de un modelo homogéneo de intervención y aboga por ubicar, realmente, los Servicios Sociales de Base en el centro del sistema de servicios sociales. Este artículo resume los principales resultados de la investigación realizada, cuya versión íntegra puede consultarse en la página web www.ararteko.net.

1. Presentación, objetivos y metodología utilizada

El Informe Extraordinario sobre la situación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco publicado en 1999 por la Institución del Ararteko justificaba la necesidad de aquella investigación en la importancia de los servicios sociales de atención primaria y, en particular, de los Servicios Sociales de Base, para el adecuado funcionamiento del conjunto de los programas y servicios sociales.

Diez años más tarde, el funcionamiento y la capacidad de acción de los Servicios Sociales de Base siguen siendo factores determinantes en el engranaje de los servicios de atención a la dependencia, la exclusión o la desprotección; su importancia, de hecho, se ha visto reforzada como consecuencia tanto del notable crecimiento en el número de prestaciones y programas sociales –a la gran mayoría de las cuales se accede a través de los Servicios Sociales de Base– como del crecimiento en el número de usuarios y usuarias de estos servicios, cuya valoración inicial y posterior seguimiento es, en principio, competencia de estos servicios.

La normativa recientemente aprobada en materia de servicios sociales, garantía de ingresos e inclusión social en nuestra Comunidad, ha venido también a reforzar el papel de los Servicios Sociales de Base. En efecto, el artículo 29 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco define los Servicios Sociales de Base como el primer punto de acceso de la población al Sistema Vasco de Servicios Sociales, atribuyéndoles la función de coordinar y gestionar, en su zona geográfica de influencia, el acceso a las diversas instancias que conforman ese Sistema. Ese mismo artículo atribuye a los Servicios Sociales de

Base la función de garantizar la aplicación del procedimiento básico de intervención que la propia norma establece, y que consiste en la elaboración de un diagnóstico individual de necesidades y, si la situación lo requiere, la realización de un plan de atención personalizada que contemple las medidas de acompañamiento e intervención social que se estimen adecuadas.

A pesar de su importancia para el funcionamiento del conjunto de los Servicios Sociales, los estudios empíricos dedicados a analizar los Servicios Sociales de Base son muy escasos en nuestro contexto más inmediato. El estudio realizado por la Institución del Ararteko en 1999 sigue siendo un referente imprescindible para el conocimiento de las condiciones en las que estas unidades de base realizan su labor. Por ello, diez años después de su publicación, la institución del Ararteko se planteó la necesidad de realizar un nuevo informe, con tres objetivos principales: describir la situación actual de estos servicios y actualizar el diagnóstico que se hizo en 1999, valorar hasta qué punto los Servicios Sociales se han adaptado a los cambios sociales, legales y demográficos que ha experimentado la CAPV en la última década, y proponer recomendaciones y líneas de acción que permitan responder a esos requerimientos de manera adecuada.

El informe, recientemente publicado por el Ararteko, se divide en dos partes claramente diferenciadas. La primera, de carácter más teórico, presenta el contexto en el que se enmarcan los Servicios Sociales de Base, y analiza tanto los aspectos relacionados con la organización administrativa y territorial como el nuevo marco jurídico en el que deben desenvolverse. La segunda parte, de carácter eminentemente empírico, recoge los resultados de la investigación realizada a lo largo de 2009 para conocer la situación de los Servicios Sociales de Base en la CAPV. La investigación se ha basado en cuatro estrategias o técnicas complementarias de recogida de información, con las cuales se ha querido no sólo recoger la opinión de todos los agentes implicados –personas usuarias, expertos y expertas, responsables de las unidades sociales de base, trabajadores y trabajadoras, personal de los servicios sociales especializados que trabajan en contacto con las unidades de base...– sino, también, integrar las diferentes perspectivas y puntos de vista en el análisis de las cuestiones objeto de estudio.

En concreto, las estrategias de recogida de datos utilizadas han sido las siguientes:

- a) Cuestionario dirigido a las personas responsables de las Unidades Sociales de Base

La principal herramienta de recogida de información para la elaboración del informe ha sido un cuestionario autocumplimentado de 102 preguntas, remitido

en diciembre de 2008 a las 262 Unidades Sociales de Base que existen en la CAPV¹. Para la investigación realizada, se ha considerado como Unidad Social de Base cualquier servicio o dependencia municipal desde la que un trabajador o trabajadora social contratada por un ayuntamiento o una agrupación de ayuntamientos atiende de forma regular a la población de un municipio o una zona determinada, aunque en muchos casos no se trate de dependencias específicas sino de dependencias compartidas con otros equipamientos comunitarios en las que el o la trabajadora social atiende a la ciudadanía durante un número variable de horas a la semana. Es también importante destacar que al objeto de clarificar el objeto de estudio, desde un primer momento se excluyeron del análisis los programas específicos de intervención social, aunque dependieran de la propia unidad de base, tales como programas de ayuda a domicilio, de intervención socioeducativa o psicosocial, de apoyo a personas cuidadoras, de teleasistencia, de atención diurna, de alojamiento, u otras. El análisis se refiere, por tanto, a los servicios municipales de atención primaria que asumen las funciones de información, orientación, diagnóstico y seguimiento en el ámbito de los Servicios Sociales.

El cuestionario aborda ocho grandes áreas temáticas: ubicación, accesibilidad, instalaciones y medios tecnológicos; acceso al servicio; aspectos relacionados con el personal: plantilla, funciones, coordinación, formación y seguridad laboral; intervención individual y familiar; política informativa y acción comunitaria; satisfacción de las personas usuarias y valoración final. Muchas de las preguntas del cuestionario se realizaron en los mismos términos que en el informe del Ararteko de 1999, lo que ha permitido comparar con la suficiente fiabilidad los resultados obtenidos a finales de los años 90 con los de 2009.

Un total de 216 unidades contestaron a la encuesta, lo que supone una tasa de respuesta del 82,4%; en términos poblacionales, las unidades de base que respondieron concentran el 92,8% de la población de la CAPV, con lo que puede decirse que se ha alcanzado la práctica totalidad del universo objeto de análisis.

Como se observa en la tabla 1, la tasa de respuesta resultó algo más baja en Bizkaia que en Gipuzkoa y,

¹ Si bien los cuestionarios fueron remitidos a los respectivos ayuntamientos, es también importante destacar que se solicitó que cada cuestionario fuera cumplimentado por la persona que ejerce las funciones de responsable técnico de cada Unidad Social de Base, es decir, por el o la profesional al cargo de cada unidad. En caso de que tal figura no existiera, se solicitaba que el cuestionario fuera cumplimentado por el o la trabajadora social de más antigüedad. Las opiniones y valoraciones que se expresan en cada cuestionario corresponden por tanto a esa persona, y no necesariamente a todas las personas que integran la plantilla, ni a la institución de la que depende el servicio. En algunos casos, en la medida en que algunas personas coordinan o dirigen más de una entidad, una misma persona ha podido responder a más de un cuestionario.

Tabla 1. Distribución de las unidades sociales de base de la CAPV en función de la cumplimentación del cuestionario y tasas de respuesta, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios

	USBs que han respondido	USBs que no han respondido	Nº total de USBs	Tasa de respuesta	% de población cubierta por las USBs que han respondido
Álava	57	5	62	91,9	98,5
Bizkaia	76	27	103	73,8	91,6
Gipuzkoa	83	14	97	85,6	92,2
Total	216	46	262	82,4	92,8
<1.000	60	18	78	76,9	71,1
1.001-5.000	62	17	79	78,5	73,9
5.001-10.000	19	8	27	70,4	70,7
10.001-50.000	37	1	38	97,4	98,2
Más de 50.000	38	2	40	95,0	97,2
Total	216	46	262	82,4	92,8

sobre todo, que en Álava, donde se superó el 90% de las unidades sociales de base y se alcanzó prácticamente el 100% de la población. Desde el punto de vista del tamaño poblacional, la tasa de respuesta resulta tanto más alta, en líneas generales, a medida que crece el tamaño poblacional del municipio en el que se asienta cada unidad social de base, alcanzándose, por ejemplo, una tasa de respuesta del 95% en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes.

b) Visitas de estudio

A la hora de diseñar la investigación, se consideró necesario combinar la perspectiva cuantitativa que ofrece un cuestionario de estas características con una perspectiva más cualitativa y más cercana a la realidad cotidiana de las unidades sociales de base. Por otra parte, la amplitud de temas y la variedad de situaciones abordadas hacía necesario un conocimiento directo de la situación real de las unidades sociales de base por parte del equipo redactor del informe. Por ello, se optó por realizar una serie de visitas de estudio a once unidades sociales de base de la CAPV, seleccionadas de forma aleatoria en función del Territorio Histórico y del tamaño de la población. Durante las visitas, generalmente de un día de duración, se llevaron a cabo las siguientes acciones: observación directa de las instalaciones del centro, análisis de la documentación y de las herramientas profesionales, entrevistas individuales con los responsables de la unidad, y encuestas a personas usuarias de las unidades visitadas.

No todos los datos recogidos en las visitas de estudio han sido utilizados para la redacción del estudio, en la medida en que una parte de la información solicitada tenía como objeto fundamental el de familiarizar suficientemente al equipo redactor del informe con la gestión diaria de las unidades de base. Con todo, a lo largo de los diversos capítulos del informe –y, aunque en menor medida, también a lo largo de este artículo– se hace referencia a las informaciones recogidas en esas visitas y a la situación concreta identificada en cada centro.

c) Estudio Delphi

Los Servicios Sociales de Base constituyen el soporte central de un Sistema de Servicios Sociales más amplio, que cuenta con otros servicios de atención primaria y de atención secundaria. Conocer la situación de los Servicios Sociales de Base requiere también, por tanto, pulsar la opinión de los y las profesionales del ‘otro lado’ de los Servicios Sociales, con quienes existe, necesariamente, una relación continua de colaboración y coordinación. Para recabar la opinión de los profesionales de los Servicios Sociales de atención especializada respecto a la situación de los Servicios Sociales de Base se recurrió a un Estudio Delphi, en el que se invitó a participar a un total de 30 profesionales que trabajan en servicios sociales especializados o en entidades, tanto públicas como del Tercer Sector, responsables de su prestación. Finalmente, participaron en el estudio 24 personas y seis declinaron, por diversas razones, hacerlo. En todos los casos, se solicitó a estas personas su opinión a título personal y en calidad de expertos o expertas en la materia, por lo que se entendía que su aportación no debía necesariamente coincidir con la postura oficial de la entidad en la que trabajaban o de los órganos de coordinación en los que participaron.

Como en cualquier otro estudio Delphi, no puede considerarse que las opiniones y valoraciones expresadas por los participantes en esta fase de la investigación representen a la totalidad de las personas que trabajan en el ámbito de la atención especializada; tampoco que las valoraciones planteadas expliquen por sí solas las relaciones que existen entre la red de atención primaria y la secundaria, ni, obviamente, la situación de los Servicios Sociales de Base en la CAPV. Sí es posible pensar sin embargo que, dada la variedad de personas representadas, las conclusiones obtenidas son indicativas de lo que opinan quienes trabajan en este campo en relación a las cuestiones planteadas, y que, por tanto, reflejan con cierta fidelidad la opinión de los profesionales de la atención secundaria con respecto a la situación de los Servicios Sociales de Base.

d) Grupos de Discusión

El trabajo de campo y de recogida de información para la realización del informe extraordinario se completó, en junio de 2009, con la celebración de tres grupos de discusión en los que participaron un total de 30 personas. Se trata en la mayor parte de los casos de personas que trabajan en los Servicios Sociales de Base de diversas localidades –de los tres territorios y de diferentes tamaños–, aunque también formaron parte de estos grupos algunas personas pertenecientes a colegios profesionales, agrupaciones de municipios, universidades y entidades dedicadas a la investigación y la asesoría en materia de Servicios Sociales.

Tanto la Institución del Ararteko como el equipo redactor del informe base quieren agradecer muy sinceramente la colaboración desinteresada de todas las personas –cerca de 500, incluyendo a las personas usuarias– que han colaborado en la elaboración del informe en el que se basa este artículo, ya sea cumplimentando el cuestionario, atendiendo a las personas encargadas de la realización de las visitas de estudio, participando en los grupos de discusión y en el estudio Delphi, o respondiendo a las preguntas de las personas responsables de la realización de la encuesta.

2. Magnitudes básicas relativas a los Servicios Sociales de Base en la CAPV

Antes de describir los resultados de la investigación realizada, conviene contextualizar a través de las fuentes estadísticas disponibles, y desde una perspectiva eminentemente cuantitativa, las magnitudes básicas relativas a los Servicios Sociales de la CAPV en lo que se refiere al conocimiento de los servicios sociales de base por parte de la ciudadanía y al gasto público que se destina al sostenimiento de estos servicios.

2.1. Conocimiento y uso de los Servicios Sociales de Base por parte de la ciudadanía

Según la Estadística de Demanda de Servicios Sociales (EDDS) de 2006, únicamente un 57,3% de los hogares de la Comunidad Autónoma del País Vasco conoce la existencia de los Servicios Sociales de Base. De ellos, un 80,4% conoce además con exactitud dónde se encuentra el centro de Servicios Sociales de Base al que le correspondería acudir en caso de necesidad. Esto reduce al 46,1% la proporción de hogares con un conocimiento exacto de la realidad de los Servicios Sociales de Base como servicio público de apoyo a la población residente. Pese a los elevados niveles de desconocimiento señalados, el 20,3% de los hogares vascos han recurrido en alguna ocasión a los Servicios Sociales de Base y el 15% lo

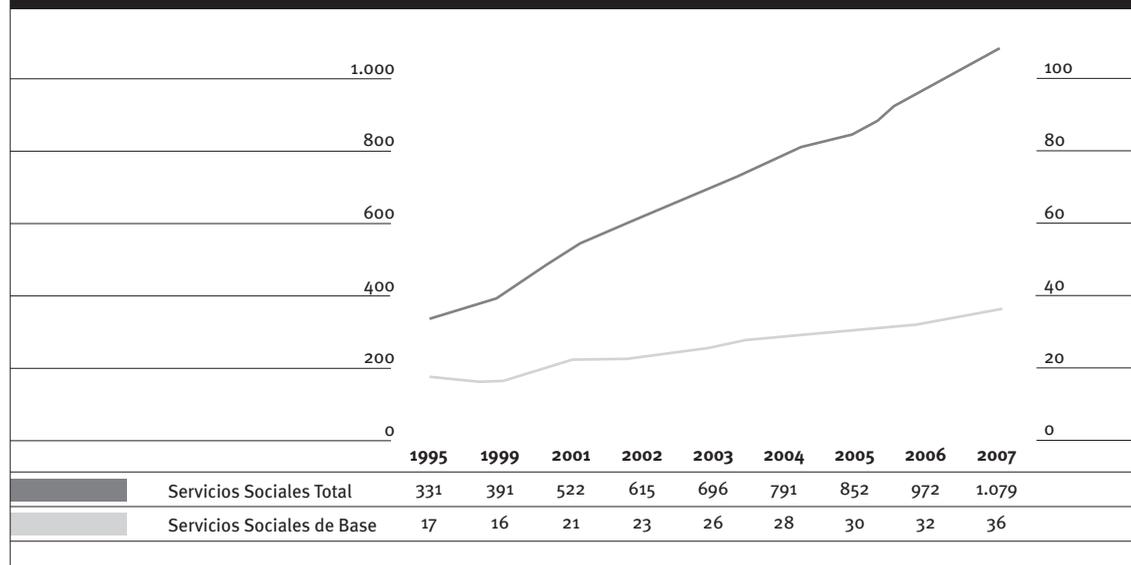
hizo en los tres años anteriores a la realización de esa encuesta (entre 2003 y 2006). Según la EDDS, en ese plazo acudieron a ellos casi 120.000 hogares, por lo que cabe estimar que se atendió, directa o indirectamente, a al menos 250.000 personas.

Aunque sólo representan un 9,5% de las personas usuarias, los Servicios Sociales de Base fueron utilizados en ese plazo casi por la mitad de los hogares encabezados por personas originarias de otro Estado. Por otra parte, sólo un 40% de las personas con problemas muy graves para la cobertura de sus necesidades básicas y de vivienda acudió en ese mismo plazo a los Servicios Sociales de Base, mientras que el 70% de quienes lo hicieron no presentaban problemas graves para la cobertura de sus necesidades. Parece clara por tanto la idea de que el grueso de las personas usuarias de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco son personas cuya situación puede ser considerada en cierta forma ‘normalizada’ o, al menos, no afectada por un nivel elevado de privación. La idea de los servicios sociales como gueto o refugio para las clases más desfavorecidas queda pues claramente desmentida por los datos.

2.2. Gasto público y financiación de los Servicios Sociales de Base

En lo que se refiere al gasto en los Servicios Sociales de Base, de acuerdo con los datos más recientes de la Encuesta de Servicios Sociales de Eustat (2007 en el momento de redactar el informe), puede decirse que, aunque ha experimentado un incremento sustancial, crece por debajo del gasto en el conjunto de los Servicios Sociales, con modelos de financiación muy diferentes en cada Territorio y una gran desigualdad en el esfuerzo económico de los diversos Ayuntamientos. Esta situación tiene una importancia notable a la hora de explicar la situación de los Servicios Sociales de Base, en la medida en que el dispositivo que actúa como puerta de entrada al sistema ha crecido en menor proporción que el conjunto del sistema.

El análisis del gasto realizado pone también de manifiesto que, además de diferentes niveles de participación foral en la financiación de los Servicios Sociales de Base en cada Territorio, existen diferencias muy importantes en lo que se refiere a la financiación municipal del gasto que originan estos servicios, con un grupo numeroso de ayuntamientos que gastan en ellos menos del 50% de lo que gastan los ayuntamientos que realizan un esfuerzo mayor. Si a estas diferencias se une la existencia, como enseña veremos, de dos modelos en cuanto a la financiación foral de estos servicios –uno en Álava y otro en Bizkaia y Gipuzkoa–, se observa una variabilidad muy importante –excesiva para un sistema que se pretende homogéneo y común– en la disponibilidad de recursos económicos de los Servicios Sociales de Base.

Gráfico 1. Evolución del gasto público corriente en la CAPV en Servicios Sociales y en Servicios Sociales de Base. 1995-2007

Nota: Los datos del gráfico se expresan en millones de euros. El eje izquierdo corresponde al conjunto de los Servicios Sociales, en una escala de 0 a 1.000, y el eje derecho a los Servicios Sociales de Base, en una escala de 0 a 100. Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de Estudios sobre el Gasto Público en Servicios Sociales en la CAPV. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

Tabla 2. Evolución del gasto público corriente por habitante en Servicios Sociales de Base y de la proporción del gasto público en Servicios Sociales destinada a los Servicios Sociales de Base, por Territorio Histórico. 1995-2007

		1995	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	(%) 95-07
Gasto público corriente en Servicios Sociales de Base (en millones de euros)	Álava	5,9	4,5	5,9	6,1	6,6	7,0	6,9	7,7	8,4	42,7
	Bizkaia	5,7	6,1	9,0	10,1	11,0	11,9	13,3	13,8	15,1	163,6
	Gipuzkoa	5,2	5,2	6,5	6,7	8,2	8,8	9,5	10,5	12,3	136,5
	CAPV	16,8	15,7	21,4	22,9	25,9	27,7	29,8	31,9	35,8	112,8
Gasto per capita en Servicios Sociales de Base (en euros)	Álava	20,9	15,8	20,3	20,8	22,5	23,8	23,1	25,5	27,6	32,2
	Bizkaia	4,9	5,3	7,9	8,9	9,7	10,5	11,7	12,1	13,2	168,8
	Gipuzkoa	7,6	7,7	9,6	9,8	12,0	12,8	13,8	15,1	17,7	132,8
	CAPV	7,9	7,5	10,2	10,8	12,3	13,1	14,0	15,0	16,7	111,7
% del gasto en Servicios Sociales destinado a los Servicios Sociales de Base	Álava	8,7	5,5	5,8	5,0	4,8	4,6	4,4	4,4	4,3	-50,2
	Bizkaia	3,6	3,2	3,4	3,2	3,1	2,9	2,9	2,6	2,6	-27,1
	Gipuzkoa	5,1	4,3	4,2	3,8	4,2	3,9	4,0	3,8	4,0	-20,8
	CAPV	5,1	4,0	4,1	3,7	3,7	3,5	3,5	3,3	3,3	-34,8

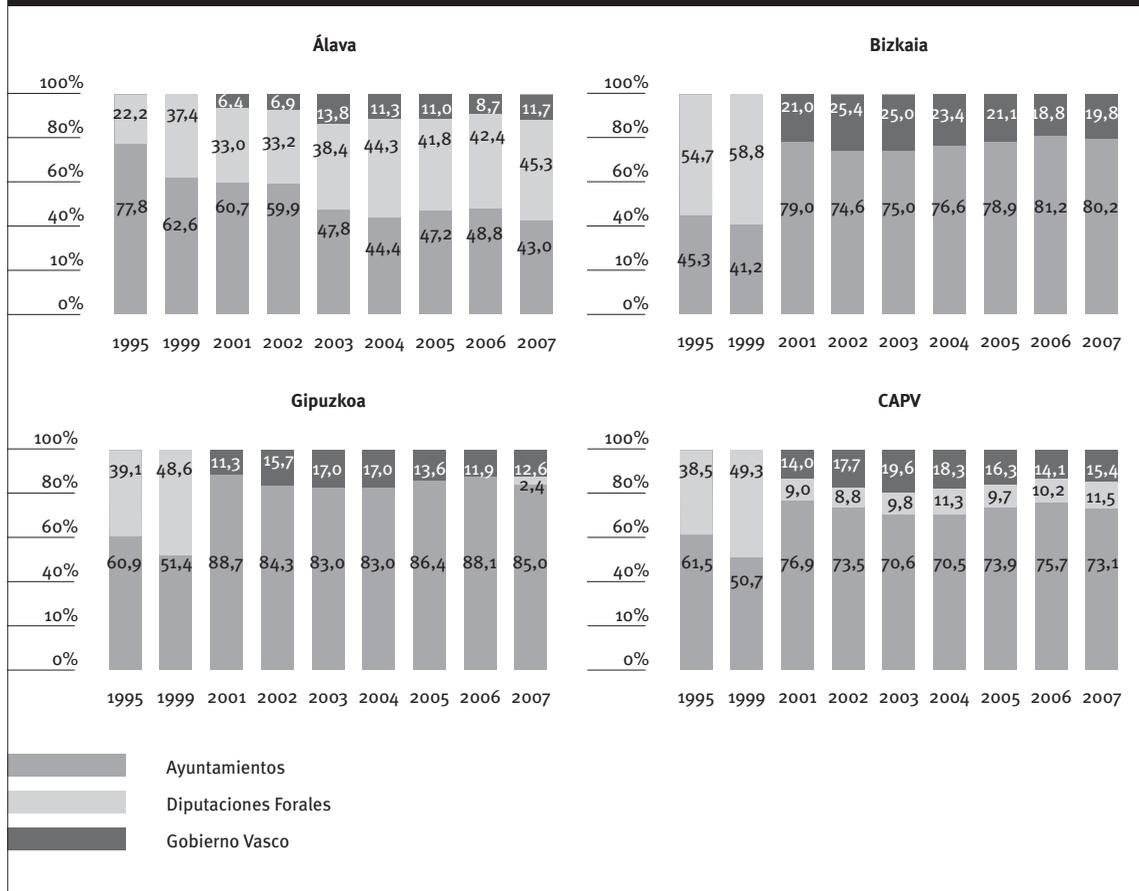
Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de Estudios sobre el Gasto Público en Servicios Sociales en la CAPV. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

Desde el punto de vista de la financiación cabe señalar que, hasta la fecha, los Servicios Sociales de Base han venido siendo financiados fundamentalmente por los ayuntamientos, si bien el Gobierno Vasco y las diputaciones forales participan también en su financiación. La situación es sin embargo muy distinta en los tres territorios: así, en la serie siguiente de gráficos se observa cómo casi la mitad –el 45,3%– del gasto en Servicios Sociales de Base que se realiza en Álava es financiada por la Diputación Foral, que ha ido, además, incrementando progresivamente su aportación en este ámbito desde mediados de los años 90. En Bizkaia y en Gipuzkoa, por el contrario, las respectivas diputaciones dejaron en 2001 de financiar el gasto en Servicios

Sociales de Base y desde entonces éstos se cofinancian entre los ayuntamientos y el Gobierno Vasco (salvo en 2007, cuando se registra una reducida aportación de la Diputación Foral de Gipuzkoa al sostenimiento de los Servicios Sociales de Base de su Territorio).

Por otra parte, si bien el Gobierno Vasco financia los Servicios Sociales de Base en los tres Territorios Históricos, asume en Bizkaia un porcentaje sensiblemente mayor de la financiación que en Gipuzkoa o en Álava. También cabe destacar que, en los tres territorios, la financiación autonómica ha ido perdiendo peso relativo en los últimos años, pese al leve repunte experimentado en 2007.

Gráfico 2. Evolución de la distribución de la financiación de los Servicios Sociales de Base, por Territorio Histórico y fuente de financiación (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de Estudios sobre el Gasto Público en Servicios Sociales en la CAPV. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

El análisis de los flujos de financiación pone también de manifiesto que los ayuntamientos vascos –al menos los de Gipuzkoa y, muy especialmente, Bizkaia– han incrementado en estos años de forma importante el gasto que realizan en Servicios Sociales de Base, con niveles de incremento del 366% en Bizkaia y del 230% en Gipuzkoa. Los municipios alaveses, por el contrario, han retrocedido en ese aspecto y, de acuerdo con los datos utilizados, destinaban en 2007 un presupuesto menor que en 1995 al sostenimiento de los Servicios Sociales de Base, con un decremento del 21%. Desde el punto de vista de la aportación foral, y siempre de acuerdo con los datos del Estudio del Gasto Público del Gobierno Vasco, la evolución no ha podido ser más dispar: la Diputación alavesa ha incrementado su gasto para la financiación de los Servicios Sociales de Base en un 191%, mientras que las otras dos Diputaciones lo han reducido, en un 100%, en el caso de Bizkaia, y un 85%, en el de Gipuzkoa².

² Debe decirse además que la reducción guipuzcoana, del 85%, se debe a la reintroducción de una cierta cuota de financia-

3. Ubicación, accesibilidad, instalaciones y dotación tecnológica de los Servicios Sociales de Base

3.1. Ubicación e identificación de los centros

En relación a los aspectos relacionados con la accesibilidad y la ubicación de los Servicios Sociales de Base, debe hacerse en primer lugar referencia a los aspectos relacionados con la denominación de los propios centros, que afectan tanto a la imagen –más o menos unificada– que ofrecen, como a las posibilidades de ubicarlos en el mapa de equipamientos públicos. En ese aspecto, el análisis realizado pone de manifiesto la existencia de múltiples denominaciones para un mismo servicio.

ción foral de los Servicios Sociales de Base en 2007. En los seis años anteriores, la Diputación no había destinado partida alguna a estos servicios, por lo que la reducción respecto al año 2001 era igualmente del 100%.

Efectivamente, a través de las once visitas de estudios realizadas a otras tantas unidades de Servicios Sociales de Base se ha puesto de manifiesto una variedad de denominaciones impropia de una red homogénea. No sólo no existe un logotipo, emblema o signo común que identifique a los Servicios Sociales como parte de un sistema unificado, sino que en cada ayuntamiento la identificación de los Servicios Sociales de Base se realiza de una forma diferente: en dos centros no existe señalización alguna, en otro se hace referencia al área de Bienestar Social –en tanto que área municipal– y en otros dos al Asistente Social o Gizarte Laguntzailea, equiparando por tanto el servicio con uno de los perfiles profesionales que lo integran. En los demás centros, se hace referencia genérica a los Servicios Sociales o, de forma más adecuada, al Servicio Social de Base o al Centro de Servicios Sociales de Base.

¿Están adecuadamente ubicados los Servicios Sociales de Base en la CAPV? En 2008, prácticamente siete de cada diez centros están ubicados en zonas bien situadas geográficamente y de fácil acceso. Si se suman los centros que, independientemente de la accesibilidad de su entorno, se encuentran en zonas bien situadas, puede afirmarse que las unidades de base situadas en zonas céntricas han pasado de representar un 84,8% en 1998 a un 93,5% en 2008. Sin embargo, si se compara el porcentaje de centros mal situados y de difícil acceso obtenido en 2008 –el 6,5%– con el de centros ubicados en zonas no céntricas y mal comunicadas obtenido en 1998 –el 7,1%–, puede concluirse que la situación apenas ha variado en este periodo. En cualquier caso, casi una cuarta parte de las personas responsables de las Unidades Sociales de Base consideran conveniente modificar el actual emplazamiento de su unidad.

Tabla 3. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función de su ubicación y de su accesibilidad, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios (%)

	En una zona bien situada y de fácil acceso	En una zona bien situada pero de difícil acceso	En una zona mal situada y de difícil acceso	Total
Álava	71,9	22,8	5,3	100,0
Bizkaia	72,4	22,4	5,3	100,0
Gipuzkoa	66,3	25,3	8,4	100,0
Total	69,9	23,6	6,5	100,0
<1.000	61,7	28,3	10,0	100,0
1.001-5.000	69,4	24,2	6,5	100,0
5.001-10.000	84,2	15,8	0,0	100,0
10.001-50.000	89,2	10,8	0,0	100,0
Más de 50.000	57,9	31,6	10,5	100,0
Total	69,9	23,6	6,5	100,0
(N)	(151)	(51)	(14)	(216)

3.2. Accesibilidad, instalaciones y derecho a la confidencialidad

El análisis realizado ha puesto también de manifiesto que la accesibilidad física –entendida como tal la ausencia de barreras arquitectónicas que impidan el acceso a las personas que utilizan una silla de ruedas– a los centros ha mejorado sustancialmente desde 1999, habiéndose triplicado el porcentaje de centros de Servicios Sociales de Base considerados físicamente accesibles (del 22% al 62%). A pesar de ello, un 38% de las unidades son consideradas inaccesibles por parte de sus responsables.

Con todo, pese a la relativamente positiva valoración que las personas responsables de las Unidades Sociales de Base realizan en relación al nivel de accesibilidad de sus centros, no puede decirse que el uso de determinados elementos de ayuda a la movilidad o a la comunicación esté en ellas muy extendido: el 72% de las unidades consultadas carece de barandilla a lo largo del recorrido de acceso al servicio, el 64,4% carece de suelo antideslizante y el 89,8% de señalización adaptada a las personas con problemas de visión. El 54,6% de las Unidades Sociales de Base carece de un aseo adaptado a las necesidades de las personas con movilidad reducida. El 36,1% carece de los cuatro elementos y sólo el 12% dispone de al menos tres. La generalizada percepción de mejora de la accesibilidad es por tanto compatible con una situación real de carencia más o menos extendida de algunos elementos básicos en este ámbito.

Tabla 4. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función de los elementos de ayuda a la movilidad o comunicación de los que disponen

	Tiene	No tiene	NS/NC	Total
Barandilla a lo largo del recorrido de acceso al servicio	26,4	72,7	0,9	100,0
Suelos de material antideslizante	27,8	64,4	7,9	100,0
Aseo adaptado	44,4	54,6	0,9	100,0
Señalización adaptada a las personas con problemas de visión	8,8	89,8	1,4	100,0

Desde el punto de vista de la adecuación de las instalaciones, aunque en algunos casos concretos resultan claramente inadecuadas, en general puede decirse que las Unidades Sociales de Base se ubican en locales apropiados y cuentan con instalaciones razonablemente buenas. Algo más de la mitad de las personas consultadas (el 57,4%) consideran que las instalaciones de la unidad en la que trabajan son adecuadas o muy adecuadas para los y las trabajadoras, mientras que el 42,6% creen que son inadecuadas o muy inadecuadas. Se da prácticamente la misma situación en lo que se refiere a sus prestaciones de cara a las personas usuarias. En el mismo

sentido, las visitas de estudio realizadas han puesto de manifiesto una situación muy heterogénea en cuanto a sus instalaciones y espacios básicos, sin bien sólo en uno de los centros la situación puede considerarse claramente inadecuada, en la medida en que el centro se ubica en un edificio antiguo con signos claros de deterioro.

La investigación realizada ha puesto también de manifiesto mejoras claras en relación a la garantía de la confidencialidad. El 95,4% de las Unidades Sociales de Base cuentan con al menos un espacio que garantice la intimidad y confidencialidad de las entrevistas con las personas usuarias, y el 83,8% con al menos un archivador con cerradura que permita garantizar la confidencialidad de la documentación archivada. Entre 1998 y 2008 el porcentaje de centros que cuentan con despachos que garanticen la privacidad de las entrevistas ha pasado del 69,5% al 83,8%. Las personas usuarias, preguntadas al respecto, ponen de manifiesto un nivel elevado de satisfacción en relación a esta cuestión. Bastante más deficitaria resulta sin embargo la situación en lo que se refiere a la primera acogida o el primer contacto que se ofrece a las personas usuarias: en la práctica totalidad de los centros visitados, ese primer contacto –en el que se plantea una primera demanda de información, se concertan citas, se solicita orientación y/o se hace entrega de documentación– se realiza en zonas relativamente expuestas, generalmente sin que exista una diferenciación entre la sala de espera y el mostrador de atención, en las que la confidencialidad de las conversaciones es difícil de mantener y en las que, en ocasiones, resulta inevitable escuchar las conversaciones telefónicas que mantiene el personal.

En lo que se refiere a la dotación tecnológica de los centros analizados, cabe destacar que en el 84% de las unidades consultadas todos y todas las trabajadoras sociales cuentan con un ordenador personal de uso individual, es decir, no compartido. En el 4,2% de los centros sólo disponen de ordenador algunas de ellas. En un 11% de los casos todos los trabajadores y trabajadoras sociales de la unidad carecen de esa herramienta. La situación difiere sin embargo en las diferentes unidades. Si tomamos en cuenta el tamaño poblacional, se observa claramente que la situación es deficitaria –incluso preocupante– en los municipios de menos de 1.000 habitantes, donde en el 23% de las unidades ningún trabajador/a cuenta con un ordenador de uso individual, en el 21,7% todos los profesionales y las profesionales carecen de acceso a Internet y en el 31,7% todos/as carecen de una dirección personal de correo electrónico. La situación mejora a medida que aumenta el tamaño poblacional, con la excepción de los municipios de mayor tamaño. En cualquier caso, a pesar de estas mejoras, sólo un tercio de las personas responsables de las Unidades Sociales de Base consultadas está de acuerdo con la afirmación de que los avances

técnicos e informáticos introducidos en los últimos años han simplificado las tareas administrativas y han facilitado el trabajo social.

Tabla 5. Porcentaje de Unidades Sociales de Base en las que la totalidad de los trabajadores y las trabajadoras sociales carecen de determinadas herramientas informáticas, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios (%)

	Ordenador personal de uso individual	Acceso a Internet	Dirección personal de correo electrónico	Acceso a dirección general de correo electrónico
Álava	8,8	12,3	8,8	63,2
Bizkaia	9,2	7,9	11,8	42,1
Gipuzkoa	14,5	7,2	20,5	33,7
Total	11,1	8,8	14,4	44,4
<1.000	23,3	21,7	31,7	51,7
1.001-5.000	14,5	8,1	11,3	58,1
5.001-10.000	0,0	0,0	5,3	26,3
10.001-50.000	0,0	0,0	2,7	32,4
Más de 50.000	2,6	2,6	7,9	31,6
Total	11,1	8,8	14,4	44,4
(N)	(24)	(19)	(31)	(96)

4. Despliegue territorial y fórmulas de acceso a los Servicios Sociales de Base

4.1. Distribución y número de centros por Territorio Histórico

La red de servicios sociales de atención primaria ha de tener, sin duda, una distribución territorial equilibrada, que le permita desarrollar sus funciones con criterios de proximidad, por una parte, y que establezca, por otra, cargas poblacionales relativamente homogéneas para los diversos territorios. El mapa territorial de los Servicios Sociales de Base de la comunidad Autónoma del País Vasco es sin embargo muy heterogéneo, con menos centros que en la red primaria de salud y coberturas poblacionales más elevadas, sobre todo en los municipios más poblados. El análisis realizado pone también de manifiesto que –especialmente en Gipuzkoa– las agrupaciones o mancomunidades de Servicios Sociales son muy escasas, y concentran una parte muy reducida de la población.

Efectivamente, de acuerdo a los datos recabados, existen actualmente en la CAPV 19 mancomunidades de Servicios Sociales, que agrupan a 140 municipios (el 55,8% del total) y prestan servicios a casi 230.000 personas (el 10,6% del total). En Álava, el 94% de los municipios presta sus servicios de forma mancomunada, frente al 68% de Bizkaia y el 17% de Gipuzkoa. Sin embargo, se trata de mancomunidades de pequeño tamaño, al menos si se comparan con las vizcaínas, que no sólo agrupan a más municipios, sino también a municipios más poblados: por ello el 19,1% de la población vizcaína reside en municipios mancomunados, frente al 15,7% de Álava

Tabla 6. Indicadores básicos relativos a las agrupaciones municipales para la prestación de Servicios Sociales de Base en la CAPV

	Nº agrupaciones	Población cubierta	Media de personas cubierta por cada mancomunidad	% Población cubierta en municipios mancomunados	Nº municipios mancomunados	% municipios mancomunados	Media de municipios por mancomunidad
Álava	6	48.855	8.143	15,8	48	94,1	8,0
Bizkaia	9	219.517	24.391	19,1	77	68,8	8,6
Gipuzkoa	4	9.818	2.455	1,4	15	17,0	3,8
Total	19	278.190	14.642	12,9	140	55,8	7,4

y el 1,4% de Gipuzkoa, donde la mancomunización puede considerarse una opción minoritaria. Por otra parte, con respecto a la atención que ofrecen estas unidades, en Bizkaia abundan las mancomunidades genéricas –en las que se prestan de forma conjunta otros servicios adicionales a los Servicios Sociales, como los relacionados con la promoción del euskera, las actividades deportivas o el saneamiento–, mientras que en Gipuzkoa tienden a ser agrupaciones específicamente destinadas a la gestión de los Servicios Sociales. En la zona rural alavesa la mancomunización responde –en gran medida– a su peculiar estructura comarcal mediante Cuadrillas.

En lo que se refiere al despliegue territorial de las unidades sociales de base, la variabilidad y heterogeneidad en las coberturas poblacionales de las unidades pueden calificarse de extraordinarias, con unidades que atienden a entre 93 y 60.914 personas. Aun entre las unidades ubicadas en municipios medianos o grandes, la cobertura poblacional de las unidades puede oscilar entre los dos o tres miles de personas y, en los municipios de mayor tamaño, las sesenta mil personas. Por término medio, cada unidad social de base atiende a 8.265 personas, con coberturas poblacionales medias sustancialmente más elevadas en Bizkaia (11.130 personas), que en Gipuzkoa (7.277) y sobre todo Álava (5.076). Lógicamente, cuanto mayor es el tamaño de la población en la que se ubica el centro, mayor es la cobertura poblacional media.

Tabla 7. Cobertura poblacional media, mínima y máxima de las Unidades Sociales de Base, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios

	Media	Mínimo	Máximo
Álava	5.076	176	32.772
Bizkaia	11.130	93	53.704
Gipuzkoa	7.227	100	60.914
Total	8.265	93	60.914
<1.000	465	93	2075
1.001-5.000	2.332	1.025	4.973
5.001-10.000	6.992	3.730	9.846
10.001-50.000	19.427	2.393	48.205
Más de 50.000	25.886	3.205	60.914
Total	8.265	93	60.914

La Ley de Servicios Sociales plantea la necesidad de tener en cuenta la zonificación existente en el ámbito de los servicios de salud a la hora de establecer el despliegue territorial correspondiente a los Servicios Sociales. ¿En qué medida son similares las redes de atención primaria de ambos sistemas? Como se observa en la tabla 8, dejando al margen los ambulatorios, Osakidetza cuenta en la Comunidad Autónoma del País Vasco con 304 centros de salud y consultorios, frente a 262 Unidades Sociales de Base, con lo que la red de atención primaria de servicios sociales sería un 14% más reducida que la red de atención primaria de salud. Sin embargo, la situación es muy diferente en función del Territorio Histórico de referencia o del tamaño de población: desde el primer punto de vista, las dos redes cuentan en Álava con una dotación similar; en Bizkaia la dotación de centros sociales es mucho más baja (sus centros representan el 62% de los sanitarios); y en Gipuzkoa, por el contrario, la dotación social es un 24% mayor que la sanitaria.

Desde el punto de vista del tamaño poblacional, las diferencias son bastante obvias: en los municipios pequeños, la dotación social resulta superior a la sanitaria, pero, a medida que crece el tamaño de población, la situación revierte y se amplían las diferencias entre una y otra red, de tal forma que en los municipios medianos y grandes, y en las grandes ciudades, la dotación de la red primaria de servicios sociales apenas representa un 70% de la red de atención primaria de salud.

Tabla 8. Número de centros de salud y consultorios de Osakidetza y de unidades sociales de base, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios

	Unidades sociales de base	Centros de salud	Centros de salud=100
Álava	62	60	103,3
Bizkaia	103	166	62,0
Gipuzkoa	97	78	124,4
Total	262	304	86,2
<1.000	78	69	113,0
1.001-5.000	79	89	88,8
5.001-10.000	27	34	79,4
10.001-50.000	38	55	69,1
Más de 50.000	40	57	70,2
Total	262	304	86,2

Nota: La última columna expresa en qué medida el número de unidades de Servicios Sociales de Base está por debajo o por encima del número de centros de salud, representando la dotación sanitaria el 100%.

4.2. Horarios de atención al público y días de apertura a la semana

Solamente un 36% de las Unidades Sociales de Base que han respondido a la encuesta –que, en cualquier caso, cubren al 66% de la población analizada– abren los cinco días laborables de la semana. Un 18% de los centros que han respondido a la encuesta abren sus puertas entre tres y cuatro días a la semana y el resto –que representan el 45% de todos los centros, pero apenas concentran a un 6,6% de la población– abren dos días a la semana o menos³. Casi un 30% de todos los centros sólo abren un día a la semana, independientemente del número de horas de apertura. Nos encontramos, por tanto, ante un mapa de Servicios Sociales de Base muy atomizado, en el que resultan mayoritarias las unidades o micro-unidades que abren sus puertas durante un periodo de tiempo muy limitado.

Tabla 9. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función del número de días de apertura a la semana

	Número	% Unidades sociales de base	% Población
Sin horario fijo o menos de un día a la semana	6	2,8	0,1
Un día	64	29,6	2,8
Dos días	28	13,0	2,5
Tres días	20	9,3	7,7
Cuatro días	20	9,3	20,5
Cinco días	78	36,1	66,4
Total	216	100,0	100,0

Desde el punto de vista territorial, en la línea de lo esperado, las diferencias son significativas: en Álava prácticamente siete de cada diez Unidades Sociales de Base abren durante, como mucho, dos días a la semana, y sólo representan un 26,3% las que abren todos los días de la semana. En Gipuzkoa y Bizkaia, por el contrario, prácticamente el 40% de las unidades abren sus puertas al público los cinco días de la semana. Con todo, dado el mayor número de municipios pequeños con los que cuenta ese Territorio, el porcentaje de micro-unidades –con dos días o menos de apertura a la semana– es algo mayor en Gipuzkoa que en Bizkaia (39% en Gipuzkoa, frente a 31% en Bizkaia).

En lo que se refiere al horario de apertura al público, la inmensa mayoría de las unidades sociales de base –el 96,3%– sólo abren sus puertas en horario de mañana, con los inconvenientes que ello puede

³ De acuerdo con el cuestionario utilizado, los días de apertura a la semana hacen referencia a los días en los que el centro permanece abierto a cualquier ciudadano o ciudadana, independientemente de que el horario de trabajo de los y las profesionales implicadas sea mayor.

conllevar para las personas usuarias. Este restrictivo horario de apertura al público tiene sin duda como consecuencia una merma importante en la accesibilidad de los Servicios Sociales de Base y obliga a muchas personas –fundamentalmente a las que trabajan– a modificar la organización de su jornada para adaptarse a las condiciones de apertura de los Servicios Sociales de Base, o en su caso, a convenir con el o la profesional de referencia una cita fuera del horario de atención al público del centro.

Con respecto al número de horas en las que los centros permanecen abiertos, los Servicios Sociales de Base analizados abren sus puertas al público una media de 15,7 horas a la semana; en los municipios de mayor tamaño –a partir de cinco mil habitantes– el número medio de horas de atención al público a la semana es más bien bajo (entre 26 y 23 horas a la semana, por término medio, dependiendo del tamaño poblacional). El número medio de horas diarias de apertura al público, cada uno de los días en los que la unidad abre sus puertas, es de 4,6⁴.

A pesar de estos datos, que indican un régimen de apertura al público limitado, la mayor parte de los y las responsables de las unidades sociales de base que han respondido a la encuesta consideran que los horarios de apertura establecidos en su unidad son los adecuados. Tampoco los usuarios han puesto de manifiesto problemas en ese sentido, si bien algunas de las personas que han aportado una visión más cualitativa a este estudio –en las visitas, en el estudio Delphi y en los grupos de discusión– han llamado la atención sobre la necesidad de ampliar y flexibilizar los horarios de apertura de las unidades.

4.3. Plazos de espera para la primera cita

Los plazos para la primera entrevista constituyen un factor importantísimo de satisfacción o insatisfacción entre las personas usuarias, especialmente en una época en la que estos plazos, al menos en algunas zonas, se han ido alargando⁵.

De acuerdo con los datos de la encuesta realizada, la mitad de los Servicios Sociales de Base aseguran concertar la primera cita en un plazo inferior a siete días.

⁴ Si tomamos de nuevo como referencia a los servicios de atención sanitaria, podemos indicar que el número medio de horas de apertura de los centros de atención primaria dependientes de Osakidetza es de 38,6 horas, y la media de horas de atención por cada día de apertura es de 7,39 horas, casi tres horas más que las unidades sociales de base.

⁵ De hecho, esta es la cuestión que en las encuestas de satisfacción realizadas a las personas usuarias ha obtenido una peor puntuación y aparece por tanto como más deficitaria a ojos de las personas usuarias.

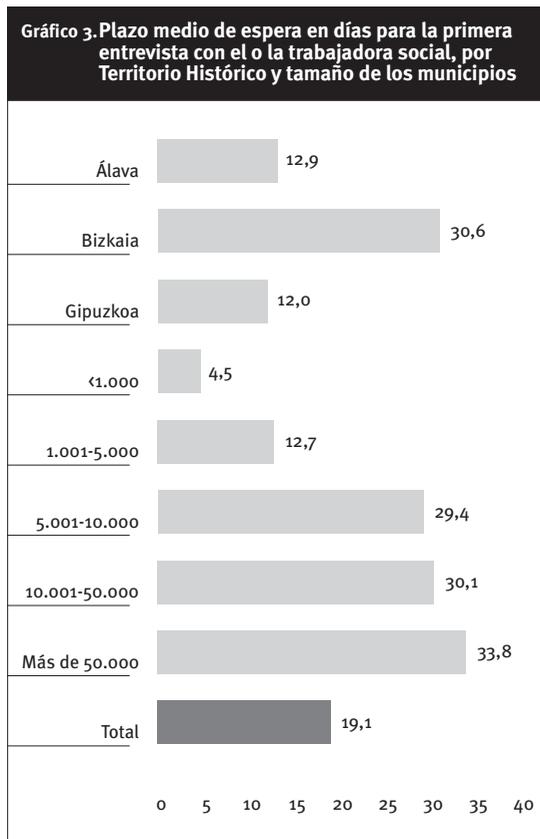
Esas unidades, no obstante, sólo concentran al 24,1% del conjunto de la población cubriendo por las unidades de base consultadas. Las unidades con plazos de espera superiores a los 30 días –32 unidades de las 216 analizadas– representan el 14,8% del total, pero concentran al 27% de la población.

Tabla 10. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función del plazo medio de espera para la primera entrevista

	Número	% Unidades sociales de base	% Población
Siete días o menos	108	50,0	24,1
De 8 a 15 días	33	15,3	17,7
De 16 a 30 días	29	13,4	28,2
De 31 a 45 días	16	7,4	13,8
Más de 45 días	16	7,4	13,8
NS/NC	14	6,5	2,3
Total	216	100,0	100,0

Es en Gipuzkoa donde la situación parece más positiva: en ese territorio dos de cada tres centros (68,7%) establecen un plazo inferior a los siete días para concertar la primera cita. En Bizkaia, el porcentaje se reduce al 30% y en Álava, al 50%. Sin embargo, en este territorio, las unidades que tardan más de 16 días en conceder una cita apenas superan el 12%, frente al 52% de Bizkaia. Por tanto, cabe pensar en primera instancia que el problema de la tardanza en la concesión de citas para una primera entrevista se concentra muy especialmente en Bizkaia y que en los otros dos territorios la situación puede considerarse relativamente controlada, en la medida en que en un 75% de las unidades sociales de base guipuzcoanas y alavesas los plazos de espera para la primera cita son inferiores a los quince días.

Desde el punto de vista del tamaño poblacional, no cabe duda de que la situación menos problemática es la de los municipios de menor tamaño. A partir de los cinco mil habitantes, sin embargo, la situación es en líneas generales similar, por lo que no puede decirse que a mayor población el plazo de espera para la primera entrevista crezca. De hecho, como se observa en el gráfico siguiente, el plazo de espera promedio (medido en días) es muy parecido a partir de los 5.000 habitantes (en torno a un mes, frente a los 19,1 días de media) y sólo los municipios de menor tamaño registran plazos medios más cortos: 4,5 días de media en el caso de los municipios de menos de 1.000 habitantes y 12,7 en los de 1.000 a 5.000. También en el caso de las diferencias territoriales se observa cómo el plazo medio vizcaíno (30 días) es muy superior al que se registra en Álava o en Gipuzkoa (12,9 y 12,0, respectivamente).



¿Cómo han reaccionado los Servicios Sociales de Base al incremento de la demanda? Las once visitas de estudio realizadas a otras tantas Unidades Sociales de Base han puesto de manifiesto de qué forma han respondido los distintos ayuntamientos a la presión de la demanda. En dos municipios –de carácter rural– el incremento no ha sido tal, y se ha seguido trabajando con los mismos medios, sin que se detectaran mayores necesidades. En tres municipios, el incremento de la demanda que se ha producido se ha afrontado con los medios habituales. En otros cuatro municipios se ha recurrido al incremento de las plantillas, si bien a través de contrataciones temporales y durante un plazo de tiempo relativamente corto. En otros dos municipios se ha optado, por último, por la creación de dispositivos específicos de carácter centralizado. Pese a las ventajas que hayan podido traer consigo, para una parte de las personas consultadas algunos de estos dispositivos han tendido a debilitar los principios básicos de la atención social de base. En ese sentido, algunas de las personas consultadas señalan respecto a estos dispositivos, que tienden a crear confusión entre las personas usuarias y que impiden el abordaje individualizado de los casos. En algún caso se ha optado por combinar el incremento de la plantilla con una ampliación de los días de intervención individual, frente a la opinión, en ocasiones contraria, de las y los profesionales.

5. El personal de los Servicios Sociales de Base

5.1. Insatisfacción de los profesionales respecto a la dotación de personal

Una parte importante de las recomendaciones emitidas en 1999 por el Ararteko hacían referencia a los recursos humanos de los Servicios Sociales de Base, que se definían en aquel informe como el “capital básico de estos servicios”. En concreto, una de aquellas recomendaciones se centraba en la necesidad de clarificar los perfiles profesionales y las coberturas de atención necesarias, y proceder a la necesaria ampliación de plantillas. Diez años después, sólo un 13,5% de las personas que han respondido a la encuesta consideran que en estos años los Servicios Sociales de Base hayan ampliado y diversificado suficientemente sus plantillas para poder hacer frente a las necesidades de atención existentes. El 68% de las personas consultadas se muestra en desacuerdo con esta idea y consideran por tanto que ni se han ampliado ni se han diversificado suficientemente las plantillas de atención. Se trata de un resultado que cabe considerar esencial en el marco de este estudio, ya que pone de manifiesto en que medida la cuestión del personal y, más concretamente, los problemas asociados a la escasez e inadecuación de las plantillas resultan fundamentales para explicar la situación actual de los Servicios Sociales de Base, al menos desde la perspectiva de sus profesionales⁶.

Desde un punto de vista cualitativo, las quejas o demandas de las personas profesionales se centran en la necesidad de ampliar la plantilla, en la sobrecarga asistencial, la saturación y la carga excesiva de trabajo. Asimismo, son relativamente numerosas las quejas relativas a la descompensación existente entre las funciones asignadas a los Servicios Sociales y su dotación de recursos, y a las dificultades con las que se encuentran para poder realizar funciones de intervención social. Pese a ello, es importante señalar que la satisfacción de las personas usuarias en relación con el personal de los Servicios Sociales de Base es muy elevada, y alcanza los 9 puntos sobre 10.

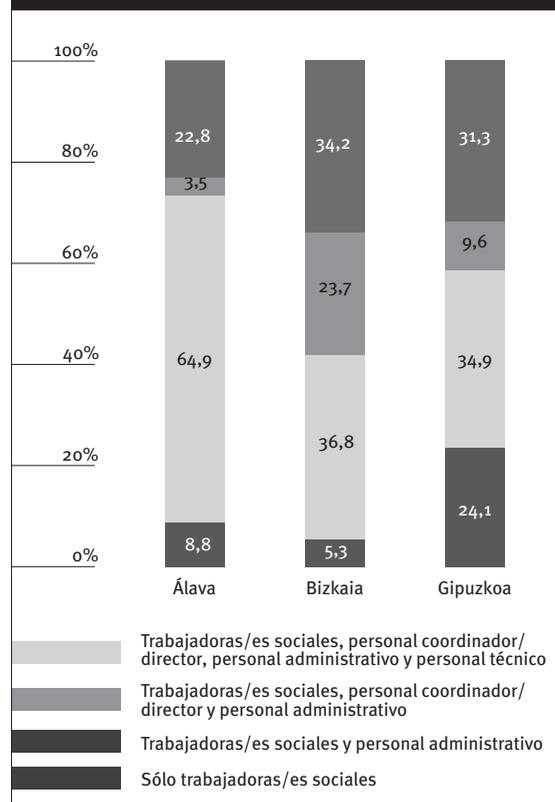
⁶ De hecho, de las ocho recomendaciones respecto a cuyo cumplimiento se solicitaba que opinaran a las personas encuestadas, las dos relativas al personal son las que han puesto de manifiesto un grado de insatisfacción mayor. Desde ese punto de vista, puede decirse que es en lo que se refiere a la dotación, la organización y el apoyo prestado a los y las profesionales donde se concentran fundamentalmente las necesidades de mejora en el ámbito de los Servicios Sociales de Base. También se considera mayoritariamente, como veremos en el siguiente epígrafe, que se han incumplido las recomendaciones relacionadas con el abordaje integral de las necesidades de los individuos y las familias, más allá de la administración y la gestión de recursos.

5.2. Dotación de personal y perfiles profesionales de la plantilla

En lo referente a la composición y los perfiles profesionales de la plantilla de los Servicios Sociales de Base, puede decirse que se dan tres modelos distintos en cuanto a su composición, uno en cada Territorio Histórico, y que la atención que se presta varía claramente en función del tamaño del municipio, lo que supone un impedimento para una calidad de la atención homogénea.

En concreto, las 216 unidades sociales de base que han respondido a la encuesta pueden dividirse en cuatro grandes grupos de acuerdo con su disponibilidad de perfiles profesionales: el 13,4% de las unidades cuenta únicamente con trabajadoras sociales; el 43,5% cuenta con trabajadoras sociales y personal administrativo; el 13,0% cuenta, además de con estas figuras, con un director/a o coordinador/a, no necesariamente a jornada completa; finalmente, el 30,1% de las unidades –implantadas en municipios en los que reside el 48,1% de la población cubierta por las unidades sociales de base participantes en la encuesta– cuentan, además, con otro personal técnico, ya sean educadores y educadoras, psicólogos y psicólogas o personal técnico de empleo o inserción.

Gráfico 4. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función de la composición de la plantilla, por Territorio Histórico (%)



Según los datos recogidos a través del cuestionario, las Unidades Sociales de Base analizadas emplean a un total de 753 trabajadoras y trabajadores a dedicación plena equivalente. Algo más de la mitad de esas 753 personas (el 53,2%) son profesionales del trabajo social y cerca del 30% personal de administración. Un 7,3% serían profesionales responsables de la dirección o la coordinación de los centros y prácticamente un 10% personal técnico de otras disciplinas. El informe de 1998, con una muestra de características muy similares, reflejaba que la dotación de trabajadoras y trabajadores sociales era de 221 profesionales a DPE y la de auxiliares de 113, con lo que el incremento habría sido del 81% y del 97% respectivamente. La relación entre trabajadoras o trabajadores sociales y personal administrativo apenas ha variado, pasando de 0,48 trabajadores y trabajadoras de administración por cada profesional del trabajo social en 1998 a 0,56 en 2008.

Por otra parte, el número medio de trabajadores y trabajadoras a DPE en cada unidad oscila entre 8,8 en los grandes municipios y 0,2 en los pequeños, con una media de 3,5 profesionales por unidad. El 11,6% de las Unidades Sociales de Base de la Comunidad Autónoma del País Vasco son unipersonales; es decir, sólo trabaja en ellas una persona (independientemente de su dedicación horaria). En un 31% de los casos se trata de unidades bipersonales, generalmente compuestas por un o una trabajadora social y un o una administrativa. Un 42% de las Unidades Sociales de Base, por tanto, pueden ser consideradas micro-unidades, en la medida en que cuentan con un equipo de profesionales muy reducido compuesto, a lo sumo, por dos personas. Al contrario, las unidades que cuentan con entre cinco y nueve profesionales suponen el 20,8% del total, mientras que las macro-unidades, con diez o más profesionales, representan el 14,4%.

5.3. Ratios de atención, cargas de trabajo y necesidades adicionales de personal

También la heterogeneidad es la norma en lo que se refiere a los ratios de atención. Pese a que la determinación de ratios ideales no es sencilla, en la medida en que dependen de variables como las funciones realmente asignadas a las unidades o las características del territorio cubierto y de la población atendida, los ratios de atención constituyen un indicador fundamental para valorar la adecuación de la dotación profesional de los Servicios Sociales de Base. Para analizar esta cuestión, la tabla siguiente recoge los ratios de atención que se derivan del número de profesionales a dedicación plena equivalente en relación a la población existente en cada municipio. La tabla indica tanto la ratio de atención correspondiente exclusivamente a los y las trabajadores sociales, como la correspondiente al total del personal. Por otra parte, para facilitar la interpreta-

ción de los datos, los ratios se expresan de dos maneras: número de profesionales por cada mil habitantes y número de habitantes por cada profesional de los Servicios Sociales de Base.

Tabla 11. Ratios de atención en las Unidades Sociales de Base según perfil profesional, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios (%)

	Profesionales a DPE por cada 1.000 habitantes		Habitantes por cada profesional a DPE	
	Sólo trabajador/a social	Plantilla completa	Sólo trabajador/a social	Plantilla completa
Álava	0,23	0,44	4.325	2.255
Bizkaia	0,18	0,33	5.674	3.025
Gipuzkoa	0,22	0,42	4.448	2.357
Total	0,20	0,38	4.992	2.645
<1.000	0,37	0,56	2.686	1.771
1.001-5.000	0,26	0,43	3.845	2.306
5.001-10.000	0,21	0,39	4.807	2.553
10.001-50.000	0,21	0,41	4.686	2.433
Más de 50.000	0,18	0,34	5.657	2.949
Total	0,20	0,38	4.992	2.645

Los datos de la tabla anterior ponen de manifiesto, en primer lugar, que los ratios de atención son en Bizkaia más bajas que en Álava y en Gipuzkoa, tanto en lo que se refiere a la figura profesional de la trabajadora o del trabajador social como al conjunto de los y de las profesionales (en términos de habitantes en relación a la plantilla completa, por ejemplo, la ratio vizcaína es un 28% más baja que la guipuzcoana y un 34% más baja que la alavesa). Desde el punto de vista evolutivo, si se tiene en cuenta únicamente al personal de administración y a las y los trabajadores sociales, entre 1998 y 2008 la ratio conjunta ha pasado de 0,19 a 0,31 profesionales por cada mil habitantes, produciéndose un incremento de los ratios en ambas figuras y en todos los tipos de municipios analizados.

¿Son las actuales plantillas de las Unidades Sociales de Base suficientes para poder realizar las labores que tienen encomendadas y para absorber la carga de trabajo existente? En ese sentido cabe señalar, por una parte, que un 62% de las unidades encuestadas consideran que precisarían de más profesionales en plantilla⁷.

Las ratios actuales son, por otra parte, inferiores a las que se plantean como idóneas en la normativa

⁷ Paradójicamente, las unidades mejor dotadas desde el punto de vista del personal son también las que plantean un mayor incremento de sus recursos humanos. En cualquier caso, según los datos recogidos, serían necesarias 116 personas, adicionales a las 753 registrados en la actualidad. El incremento demandado sería en total de un 15,3% respecto a la situación actual, si bien, si las horas suplementarias necesarias se suman únicamente a las horas realizadas en las unidades que señalan tener necesidades de personal adicional, el incremento medio considerado necesario sería en esas unidades del 26%.

que rige en otros ámbitos y/o en la literatura especializada. Además, las ratios de atención se relacionan claramente con el retraso en los plazos de atención para la primera cita a los que anteriormente se ha hecho referencia, lo que justificaría un incremento en el número de profesionales disponibles. Si en los municipios con ratios más altas (un trabajador o trabajadora social por cada dos mil habitantes o menos), el plazo de espera es de 2,4 días, en los municipios con ratios más bajas (por encima de 7.000 habitantes por cada trabajador o trabajadora social) la espera se alarga hasta los 37,1 días de media. La ratio mínima que permitiría establecer citas en un plazo inferior a siete días hábiles sería de un trabajador o trabajadora social por cada 3.000 habitantes (o, en otros términos, 0,33 trabajadoras por cada 1.000 habitantes). Es importante destacar que, en la actualidad, sólo el 26% de las unidades consultadas cuentan con ratios iguales o superiores a las que se acaban de señalar.

Otro dato de notable relevancia a la hora de valorar la adecuación de la dotación profesional de los Servicios Sociales de Base es que casi en siete de cada diez unidades sociales de base consultadas es necesario prolongar la jornada laboral más allá del horario establecido para poder atender todo el trabajo existente. En la mitad de los casos en los que se prolonga la jornada, las horas de trabajo adicional no se compensan de ningún modo, en un 24% de los casos se compensan mediante la devolución de tiempo por su mismo valor, y en un 9,3% por un valor superior.

5.4. Dificultades para la delimitación de las tareas de intervención social y el trabajo administrativo

Esta situación puede deberse, en parte, a que las trabajadoras sociales destinan el 15% de su jornada a labores que podrían ser realizadas por personal administrativo. En un 40% de los centros, las trabajadoras sociales destinan más de un 20% de su jornada a las tareas administrativas. Según los datos recogidos, la intervención social directa con personas usuarias ocupa en torno a la mitad de la jornada: en concreto, los trabajadores y las trabajadoras sociales de las unidades sociales de base que han participado en el estudio destinan algo más de la mitad de su jornada de trabajo –el 52,7%, de media– a la intervención directa con personas usuarias. El 24% del tiempo se destina a tareas indirectamente relacionadas con las personas usuarias y el 15% a tareas administrativas. Además, por término medio, dedican un 6,8% del tiempo disponible a la intervención grupal o comunitaria.

Tabla 12. Distribución media de la jornada habitual de los trabajadores y las trabajadoras sociales por tipo de intervención (%)

	Distribución media
Intervención directa con personas usuarias	52,7
Intervención indirecta referida a personas usuarias	24,1
Intervención grupal o comunitaria	6,8
Tareas administrativas	15,0
Otras actividades	1,4

Si bien es cierto que el personal de administración de las unidades sociales de base se ha incrementado en un 97% desde 1998, para la gran mayoría de las personas consultadas en los últimos años ha crecido la carga de trabajo administrativo que deben realizar los y las profesionales del trabajo social: el 80,6% de las personas consultadas es de esta opinión, frente al 10% de quienes piensan que se ha mantenido y el 7,4% de quienes creen que se ha reducido. En el mismo sentido, la mayor parte de las personas consultadas consideran que no se ha cumplido una de las recomendaciones que se hacían en el Informe del Ararteko de 1999, en el sentido de dotar a los Servicios Sociales de Base de personal administrativo suficiente para permitir una mayor dedicación de los y las trabajadoras sociales al trabajo social. Casi el 70% de las personas consultadas está totalmente o bastante en desacuerdo con esa idea, y quienes creen que esa recomendación se ha cumplido apenas representan el 12% de todas las personas encuestadas.

A este respecto, las visitas de estudio realizadas ponen de manifiesto una situación muy diversa en lo que se refiere a la delimitación de las funciones de administración, por una parte, y de intervención social, por otra. En general, ambos tipos de profesionales tienden a pensar que realizan funciones que no les corresponden: en casi todos los casos, los/as trabajadores/as sociales consideran que sus funciones son excesivamente burocráticas, y, al mismo tiempo, el personal administrativo considera que en ocasiones realiza funciones más propias de un/a profesional de la intervención social.

5.5. Estructuras de apoyo y formación del personal

La investigación realizada ha puesto también de relieve las carencias que existen en lo que se refiere a las estructuras de apoyo técnico y asesoría en las unidades sociales de base. De hecho, sólo en el 20% de las unidades se recibe, siempre que se solicita, el apoyo técnico o la asesoría que puede precisarse para la adecuada realización de las funciones encomendadas. En el 42% de los casos ese apoyo se recibe para determinadas cuestiones o áreas y se echa en falta en ocasiones, mientras que en el 34% de las unidades no se recibe la ayuda que resulta precisa. Sólo seis unidades, que representan el

2,8% del total, consideran que no precisan de apoyo o asesoramiento técnico alguno. En términos evolutivos, las valoraciones se han polarizado con respecto a 1998: se ha incrementado notablemente el porcentaje de quienes consideran, sin matices, tanto que se recibe el apoyo necesario como que no se recibe, y han disminuido las consideraciones intermedias.

La formación también resulta ser un aspecto básico para el óptimo desarrollo de la labor de los profesionales de los Servicios Sociales, y sin embargo, en el 79% de las unidades sociales de base consultadas, las personas que comienzan a trabajar en ellas no reciben, en el momento de incorporarse a su puesto de trabajo, formación introductoria acerca de la filosofía y los objetivos del servicio, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar. Además, en el 60% de las unidades sus profesionales no pueden acceder a cursos de formación continua.

Tabla 13. Evolución de la distribución de las Unidades Sociales de Base que ofrecen formación inicial, por Territorio Histórico y tamaño de los municipios (%). 1998-2008

	1998	2008
Álava	32,7	7,0
Bizkaia	12,7	11,8
Gipuzkoa	11,8	30,1
Total	17,7	17,6
<1.000	25,7	20,0
1.001-5.000	10,0	4,8
5.001-10.000	0,0	15,8
10.001-50.000	16,7	32,4
Más de 50.000	23,3	21,1
Total	17,7	17,6
(N)	(37)	(38)

En cualquier caso, al abordar la cuestión de la formación una de las demandas que en los grupos de discusión y en las vistas de estudio surge con más claridad es la relacionada con la necesidad de ofrecer programas de supervisión de la labor profesional y –estrechamente ligado al punto siguiente– la necesidad de establecer medidas de ‘cuidado’ de los y las profesionales. En ese sentido no debe olvidarse, por una parte, que el de los Servicios Sociales es un ámbito en el que, tradicionalmente, el riesgo de agotamiento profesional o *burnout* ha sido muy elevado. En las actuales circunstancias de sobrecarga y saturación, muchas de las personas entrevistadas subrayan la importancia de los riesgos laborales de tipo psicosocial y el peligro de que los y las profesionales de la atención directa desarrollen cuadros de estrés, ansiedad o angustia. De hecho, los datos aportados por algunas de las personas participantes en los grupos de discusión indican que las bajas laborales del personal de los Servicios Sociales de Base se han multiplicado en los últimos años, y ello incluso pese a que parte de sus profesionales se muestran reacios a pedir la baja por

temor a la acumulación de trabajo que en su ausencia se producirá.

Desde ese punto de vista, son muy numerosas las propuestas en el sentido de introducir en el funcionamiento de los Servicios Sociales de Base espacios de supervisión, no necesariamente tutorizados por agentes externos, para reflexionar sobre la praxis diaria que reviertan en la calidad del trabajo y en el bienestar de los y las profesionales. A partir de la idea de que el cuidado personal de los profesionales y las profesionales debe considerarse un aspecto prioritario al que hay que dedicar una mayor atención, se reclaman también con insistencia fórmulas que permitan a aquellos o aquellas profesionales que se encuentren más saturados cambiar de funciones, rotar de puesto, o disfrutar de periodos sabáticos, de forma que se garantice una cierta descompresión y se evite una acumulación excesiva de la carga psicológica que supone la atención personal en los Servicios Sociales de Base.

5.6. Condiciones de trabajo y de seguridad

Dejando al margen la sobrecarga de trabajo asistencial y los problemas relacionados con la insuficiencia de las plantillas, puede decirse que las condiciones de trabajo en las unidades sociales de base son buenas en cuanto a remuneración y derechos laborales, al menos en lo que se refiere al personal directamente contratado por los Ayuntamientos. Sin embargo, las condiciones laborales del personal subcontratado –al que se recurre de forma prácticamente generalizada– son sustancialmente peores. Se trata a menudo de situaciones muy deficitarias en lo que se refiere a remuneración, duración de la jornada, temporalidad, instalaciones y recursos materiales, necesidad de trasladarse continuamente entre diversos municipios... Todo ello tiene como consecuencia una peor atención, una menor valoración profesional, elevadas tasas de absentismo y de rotación laboral y la consolidación de una fuerza de trabajo precaria, mal pagada y mal valorada, así como dificultades importantes para la integración efectiva de estos profesionales en las unidades sociales de base.

Algunas de las personas consultadas han puesto también de manifiesto, en lo que se refiere a las condiciones salariales y laborales, las diferencias existentes con otros trabajadores o trabajadoras municipales que, aun con titulaciones de grado medio (ATS, arquitectos técnicos, delineantes, etc.), perciben salarios más elevados, en la medida en que se adscriben a niveles superiores en la escala funcional municipal. Se han planteado igualmente problemas importantes en lo que se refiere a la prevalencia del absentismo laboral –que muchas de las personas consultadas vinculan a la presión que supone el incremento de la demanda y el insuficien-

te crecimiento de las ratios de atención– y a las dificultades que se generan para poder cubrir esas bajas con la necesaria rapidez. También se han planteado en algunos centros problemas derivados de la excesiva rotación del personal, que impiden consolidar adecuadamente los equipos de trabajo, suponen una ruptura en lo que se refiere a la relación profesional con las personas usuarias y dificultan una implantación sólida en el tejido comunitario.

Una de las cuestiones más relevantes que se desprenden del estudio realizado –y que no apareció como problema en 1998– es la relativa frecuencia con la que los profesionales de los Servicios Sociales de Base han de enfrentarse a situaciones de agresividad por parte de las personas usuarias: en efecto, en tres de cada cuatro Unidades Sociales de Base, sus profesionales han experimentado al menos de forma ocasional conductas agresivas por parte de las personas usuarias. Según los datos de la investigación, en apenas un 14% de las Unidades Sociales de Base analizadas sus profesionales no han experimentado nunca conductas agresivas o amenazantes por parte de las personas usuarias. En el 76,9% de los casos se han experimentado ocasionalmente y en 17 entidades –un 7,9% del total, en la que se concentra sin embargo el 19,3% de la población analizada– estas situaciones se experimentan a menudo. En la mitad de los casos en los que se han experimentado este tipo de situaciones, además, no se han adoptado medidas correctoras de ningún tipo y, aunque sí se adoptaron, en un 16% de los casos resultaron insuficientes. Sólo en un 29% de los casos en los que este tipo de situaciones se producen ocasionalmente o a menudo, se han puesto en marcha las medidas necesarias para abordarlas.

Tabla 14. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función de frecuencia de situaciones de riesgo debidas a conductas agresivas o actitudes amenazadoras

	Número	% Unidades sociales de base	% Población
Nunca	30	13,9	1,2
Ocasionalmente	166	76,9	78,9
A menudo	17	7,9	19,3
NS/NC	3	1,4	0,5
Total	216	100,0	100,0

Por último, cabe hacer también referencia en lo que se refiera a los aspectos relacionados con el personal de los Servicios Sociales de Base, a los cambios que pueden estar produciéndose en la identidad y/o en las prácticas de estos profesionales. Efectivamente, a juicio de algunas de las personas participantes en los grupos de discusión, a medida que los Servicios Sociales se han ido consolidando como parte de la administración municipal, y a medida que los propios Servicios Sociales se han ido conso-

lidando y han ido adquiriendo madurez, ha emergido un grupo de personas profesionales con un perfil más prestacionista, más apegadas al trabajo de despacho, mucho más proclives a la gestión de recursos y expedientes que al trabajo individual con las personas usuarias.

Según esta opinión, se habría producido en los últimos años un cambio cultural en virtud del cual son más numerosas que en el pasado las y los profesionales que perciben los Servicios Sociales como cualquier otro ámbito de la administración pública, exclusivamente regulado por las normas del procedimiento administrativo. Se trataría de personas que han perdido en gran parte –o no han adquirido– la cultura del compromiso que en una época se asociaba a los Servicios Sociales, que se imbuyen con suma facilidad de una cierta ‘cultura del trámite’ y que, por ello, se resisten en la práctica a ceder funciones administrativas. Frente a esa práctica profesional ‘desideologizada’, siempre basada en la aplicación estricta de la normativa, estarían quienes abogan por dar prioridad al ‘criterio profesional’, aun cuando en ocasiones éste no coincida con la normativa establecida, lo cual plantea, a su vez, problemas e inconvenientes de otra índole.

6. La intervención familiar e individual

6.1. Evaluación de necesidades, planes de intervención y herramientas de apoyo

Dos de cada tres unidades sociales de base que han respondido al cuestionario cuentan con una aplicación informática específicamente diseñada para la cumplimentación y gestión de la ficha social de cada persona o familia atendida, y cerca de un tercio de las unidades sociales –que agrupan en cualquier caso únicamente al 8,7% de la población– carecen de una herramienta de esas características. La mayor parte (58,8%) de las unidades que cuentan con ellas consideran que su funcionamiento es bueno.

El análisis de las aplicaciones informáticas utilizadas en las once unidades sociales de base visitadas pone de manifiesto una gran variedad de opciones, y la necesidad, en muchos casos, de tener que utilizar más de una aplicación, en función de la institución responsable de la concesión del servicio o prestación. En total, se han contabilizado hasta nueve programas o aplicaciones diferentes –en algunos casos incompatibles entre sí– y al menos en cuatro casos se utilizan herramientas de diseño propio. En el mismo sentido, al solicitar a las personas encuestadas que pongan de manifiesto, con sus propias palabras, las principales dificultades que observan en relación a los instrumentos de intervención, se habla principalmente de la necesidad de unificar los diversos modelos de informes sociales existente en

Tabla 15. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función de la realización de determinados planes y programas y de los motivos aducidos para no realizarlos

	Convenios de inserción		Planes individuales de atención (PIAs)		Planes de atención a menores en riesgo	
Sí hacen planes	88,4	—	40,3	—	74,1	—
No hacen planes	11,1	100,0	59,3	100,0	25,0	100,0
Por falta material de tiempo	5,6	50,0	15,7	26,6	6,0	24,1
Porque no se ve su utilidad	0,0	0,0	3,7	6,3	0,9	3,7
Porque la responsabilidad recae en otra sección, departamento o institución	2,3	20,8	25,9	43,8	7,4	29,6
Por falta de formación	0,9	8,3	0,9	1,6	1,9	7,4
Por otras razones	1,9	16,7	6,5	10,9	6,5	25,9
NC	—	4,2	—	10,9	—	9,3
No contesta	0,5	—	0,5	—	0,9	—
Total	100,0	—	100,0	—	100,0	—

la actualidad, así como de mejorar las posibilidades de explotación de los datos que estos contienen.

La diversidad también es la norma en lo que se refiere a la forma en la que se realizan las evaluaciones de necesidades y los planes de intervención. En el 81% de las unidades consultadas para la realización de este estudio se realiza, en primer lugar, una valoración de necesidades a partir de la cual se determina cuál o cuáles son los recursos que mejor se adecuan a cada situación personal y familiar, y se establecen las prioridades de intervención. Sin embargo, sólo en un 39% de las unidades se realizan estas valoraciones por escrito de forma sistemática. En el 41% de los casos, que representan en torno a la mitad de las unidades que realizan valoraciones, ésta no se realiza por escrito o no, al menos, de forma sistemática y generalizada.

Si tomamos en cuenta los datos recogidos en el informe anterior, la evolución respecto a la realización de diagnósticos de necesidades –al margen de que se hagan por escrito o no– ha sido muy positiva: desde 1998, el porcentaje de entidades que realizan este tipo de evaluaciones ha pasado del 58,6% al 81%. La evolución en los tres territorios, sin embargo, no ha podido ser más diferente: en Álava, el porcentaje ha crecido de forma muy notable (del 21,8% al 86%), en Bizkaia, de forma algo más ligera (del 63,3% al 78,9%) y en Gipuzkoa, por el contrario, apenas se han registrado cambios (del 80,3% al 79,5%).

En lo que se refiere a los planes de atención individual, el 6% de las unidades de base consultadas no realiza ninguno de los tres tipos de planes individuales analizados en el informe (convenios de inserción, PIAs y planes de intervención en situaciones de desamparo), mientras que un 36% realizaría los tres. En la mayoría de los casos, se realizan algunos de esos planes –generalmente convenios de inserción– pero no los tres. Álava es, con gran diferencia, el territorio en el que resulta más frecuente que los trabajadores/as sociales elaboren planes individuales de atención de los tres tipos (un 75,4% de las

unidades lo hace). En Bizkaia, sin embargo, el porcentaje baja al 27% y en Gipuzkoa al 16%.

¿Qué razones llevan a los Servicios Sociales de Base a no realizar este tipo de planes? En el caso de los convenios de inserción, la principal razón es la falta de tiempo, si bien en un 20,8% de los casos en los que no se realizan convenios de inserción ello se debe a que esa función ha sido encomendada a otra entidad. Esa es, precisamente, la razón mayoritaria de no realizar el PIA que establece la Ley de Atención a la Dependencia, si bien en un 26,6% de los casos en los que no se elaboran PIAs la razón estriba en la falta de tiempo. En el caso de los planes para trabajar con menores en situación de riesgo, ambas razones tienen un peso similar.

6.2. Acompañamiento e intervención individual

Una de las recomendaciones básicas del Informe Extraordinario sobre la Situación de los Servicios Sociales de Base realizado por el Ararteko en 1999 instaba a que los Servicios Sociales de Base realizaran “un importante esfuerzo en la reorientación de sus actividades, no limitarse a la administración y gestión de recursos y centrarse más en el trabajo social, en el abordaje integral de las necesidades de los individuos y las familias”. Ello obliga a desarrollar, a través de lo que se ha dado en llamar profesional de referencia, funciones de seguimiento individual y de acompañamiento social, “a traducir en prácticas de intervención social una relación de ayuda que no se limite a facilitar prestaciones y recursos y que establezca una relación de cercanía desde la que sea posible impulsar, en los casos en los que se considere necesario, procesos de cambio y de incorporación social”⁸. En ese sentido, de acuerdo con los datos del estudio, si bien es cierto que la figura del profesional de referencia está

⁸ Dirección de Bienestar Social. Gobierno Vasco. *El acompañamiento y los procesos de incorporación social. Guía para su práctica*. 2001.

ampliamente extendida en las unidades sociales de base, se observan dificultades muy importantes para llevar a cabo estas tareas por parte de los profesionales.

Dejando al margen las unidades que sólo cuentan con un/a trabajador/a social (56% de los casos), en el 36% de las unidades esta figura se usa de forma sistemática, en el 0,5% se utiliza, aunque no de forma sistemática, y en el 4,6% de los casos, no se utiliza. Del total de unidades con dos o más trabajadoras, las unidades que no utilizan esta figura profesional representan el 10,5% del total. A pesar de ello, parece evidente que existen serias dificultades para llevar a cabo una labor de acompañamiento individualizado y para el abordaje integral de las necesidades de las personas y las familias atendidas; de hecho, la mayoría de las personas consultadas que han respondido al cuestionario –el 61,6%– no están de acuerdo con la idea de que en estos años los y las trabajadoras sociales de base hayan logrado centrar su trabajo en el abordaje integral de las necesidades de las personas y las familias, más allá de la administración y gestión de recursos.

Tabla 16. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función del grado de acuerdo con la idea de que los Servicios Sociales de Base han logrado centrar su trabajo en el abordaje de las necesidades de los individuos y las familias

	Número	% Unidades sociales de base	% Población
Totalmente en desacuerdo	87	40,3	45,4
Bastante en desacuerdo	46	21,3	19,3
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	41	19,0	19,9
Bastante de acuerdo	29	13,4	12,0
Totalmente de acuerdo	5	2,3	0,5
NS/NC	8	3,7	2,9
Total	216	100,0	100,0

Los y las profesionales de la intervención social secundaria o especializada consultados para el estudio Delphi coinciden en poner de manifiesto las dificultades de los y las profesionales de los Servicios Sociales de Base para llevar a cabo un trabajo de acompañamiento y de intervención social. A diferencia de otras materias, en este ámbito el consenso de los y las profesionales de la atención secundaria puede considerarse alto. Así, planteada la pregunta de en qué medida cuentan los Servicios Sociales de Base con los recursos humanos y organizativos necesarios para hacer un trabajo de acompañamiento e intervención social, la respuesta que alcanza un mayor grado de consenso es la que considera utópico pensar en acompañamiento social desde los Servicios Sociales de Base, y hace referencia a la buro-

cratización y el excesivo volumen de trabajo de los Servicios Sociales de Base. Esta respuesta es, de las 73 sometidas a la consideración de los panelistas en el estudio Delphi, la que ha concitado un mayor grado de consenso.

El consenso del personal de la atención secundaria es también muy alto cuando se reclama una mayor participación de las y los y las profesionales de las entidades especializadas en la gestión y el acompañamiento de los casos (lo cual no se considera incompatible, a la vista de los resultados, con la defensa de un papel esencial por parte de los Servicios Sociales de Base en ese proceso). De hecho, las dos respuestas que plantean la conveniencia de dar a las entidades del Tercer Sector un mayor protagonismo en este aspecto se cuentan entre las afirmaciones que concitan un mayor grado de acuerdo entre los profesionales de la atención social secundaria consultados.

Ni siquiera las personas usuarias –reacias como hemos visto a valorar en términos negativos el servicio que reciben– valoran muy positivamente los aspectos relacionados con la intervención individual. Efectivamente, entre ellas son precisamente los aspectos relacionados con la intervención individual los que reciben una puntuación más baja: frente a un nivel general de satisfacción de 8 puntos sobre 10, la satisfacción general con el logro de objetivos alcanza una puntuación de 7,1; más baja es aún la puntuación relativa al nivel de mejora de la situación desde que la persona acude a los Servicios Sociales, que, con un 6,9, se valora de forma menos positiva que el resto de los ítems sometidos a la consideración de las personas usuarias. De hecho, de las catorce cuestiones analizadas, la relacionada con la mejora de la situación individual es –tras la relativa a los plazos de espera para la primera entrevista– la que obtiene una puntuación más baja.

7. Política divulgativa, detección de la demanda, atención comunitaria y coordinación con el resto de los sistemas de bienestar

7.1. Intervención comunitaria y acciones divulgativas

El trabajo en red, la relación con el entorno y la intervención comunitaria resultan fundamentales para la detección de las necesidades y, en general, para poder llevar a cabo las funciones encomendadas a los Servicios Sociales de Base. Apenas un 15% de las personas consultadas considera sin embargo que a lo largo de los diez últimos años los Servicios Sociales de Base hayan desarrollado sus funciones de acción comunitaria contribuyendo a un mejor aprovechamiento de todos los recursos formales e informales de su zona de actuación, tal y como establecía una de las recomendaciones del Informe del

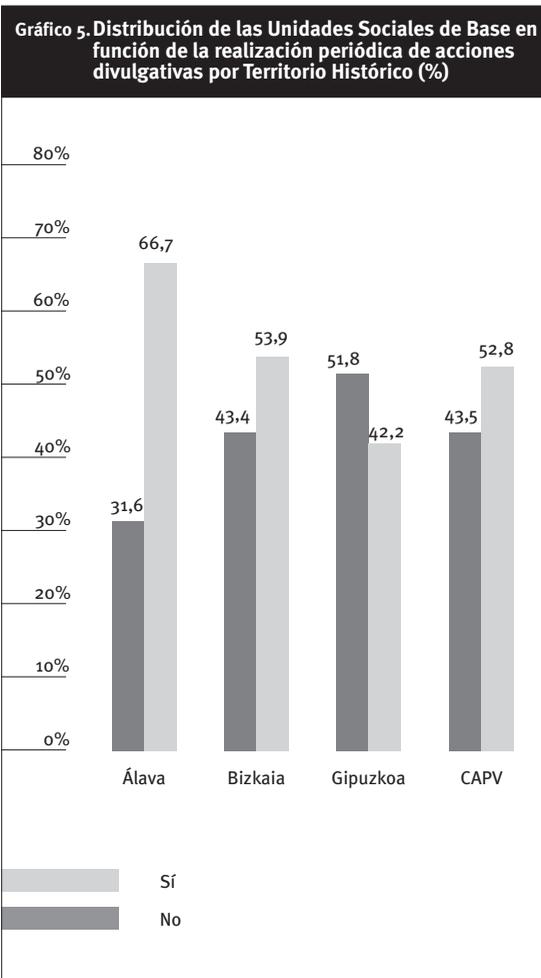
Ararteko sobre la Situación de los Servicios Sociales de Base publicado en 1999. Quienes consideran que esa recomendación no se ha cumplido representan casi un tercio de todas las personas consultadas, mientras que casi la mitad –el 48,6%– se sitúa en una posición intermedia.

Por otra parte, casi la mitad de las unidades sociales de base consultadas señalan realizar en su zona acciones divulgativas para dar a conocer a la población en general o a colectivos concretos los servicios que se prestan o a los que se accede a través de los Servicios Sociales de Base. Asimismo, el 50,5% de las unidades sociales de base dispone de una memoria de actividades, el 59,3% cuenta con un folleto explicativo de los servicios y prestaciones que ofrece, y el 50,9% dispone de una página web en la que –entre otros aspectos– se recogen las funciones y servicios que ofrece la unidad. Sin embargo, sólo el 27,3% de los centros dispone de un catálogo en el que se detallan las características y condiciones de acceso de las prestaciones, servicios y programas a los que puede accederse desde la unidad. También hay que destacar que 36 unidades (el 16,7% del total) no cuentan con ninguno de estos materiales.

Por otra parte, los datos indican que cerca de un tercio de las unidades sociales de base utilizan de forma habitual algún sistema o estrategia para la detección de personas en situación de necesidad que no acuden directamente a demandar servicios. El resto –140 unidades, en las que se concentra el 69,3% de la población incluida en el estudio– no aplican este tipo de estrategias, a pesar de considerarlas convenientes (en 120 casos) o porque consideran que son innecesarias debido al volumen de la demanda espontánea (20 casos).

Es también reseñable que sólo el 20% de las unidades sociales de base analizadas señalan que existe en su unidad o en su Ayuntamiento algún sistema específicamente destinado a canalizar la participación de las personas usuarias y/o de la ciudadanía en el diseño de las políticas sociales. Se trata, en total, de 45 unidades sociales de base. Sin embargo, dada la mayor extensión de estas herramientas en los municipios más grandes, estas unidades agrupan al 40,1% de la población considerada en el informe.

¿A través de qué herramientas concretas se canaliza la participación social de la ciudadanía? El 13% de las unidades consultadas cuentan con la existencia de un consejo local o similar, mientras que apenas un 3,2% cuentan con órganos de participación específicamente adscritos al departamento de Servicios Sociales o la unidad de Servicios Sociales de Base. El 9,3% de las unidades cuenta con otros mecanismos no especificados. Por otra parte, el 24% de las Unidades Sociales de Base participa, a través de uno o varios de sus profesionales, en entidades, redes, federaciones o consejos, junto a otras entidades, públicas o privadas, que trabajan en su mismo ámbito territorial (asociaciones de vecinos, consejos escolares, federaciones de personas con discapacidad, comisiones populares, etc.). La participación en esas redes es mucho más frecuente en Álava (donde el 42% de las unidades señala enviar algún representante a alguna de estas entidades), que en Bizkaia (27%) y, sobre todo, que en Gipuzkoa, donde sólo lo hace un 8,4%. La participación en estos foros es también mucho más frecuente en los municipios de mayor tamaño (50%), que en los medianos y, sobre todo, los pequeños (8,3%).



7.2. Coordinación con otros sistemas de bienestar

En lo que respecta a la coordinación con otros sistemas de bienestar, se observa que el 59,7% de las unidades mantienen un contacto frecuente con los centros educativos y el 33,3% un contacto ocasional. En el caso de los centros de salud y de salud mental los contactos frecuentes se reducen al 48% y el 31% de los casos, respectivamente, y en el caso de los centros hospitalarios es apenas del 1%. Sólo un 24% de las unidades consultadas señala mantener

un contacto frecuente con las oficinas de empleo y hasta un 8,3% señala que no mantiene con estas oficinas ningún tipo de contacto. Tampoco resulta muy frecuente la aplicación de protocolos de coordinación con estos servicios. Si bien es cierto que en casi la mitad (el 48,1%) de los centros consultados se señala tener un protocolo de colaboración con los servicios educativos, la existencia de estas herramientas se reduce al 29% en el caso de la Ertzaintza y la Policía, al 20% en el caso de las oficinas de empleo y al 16% en el caso de los centros de salud. De las 216 unidades sociales de base que han participado en la encuesta, un total de 85 (que suponen el 39,4% de los centros analizados y agrupan al 16% de la población) no cuentan con ningún tipo de protocolo de colaboración, mientras que otras 124 unidades (el 57,4%) disponen de, al menos, un protocolo de colaboración con alguno de estos centros.

En las preguntas abiertas que se plantearon en el estudio, orientadas a ilustrar esta cuestión, las personas profesionales consultadas subrayaron la insuficiencia de los mecanismos de coordinación existentes, más que su inexistencia, y las dificultades –fundamentalmente la falta de tiempo y la saturación de los servicios, pero también la ausencia de protocolos– para poder llevarlos a cabo. Los profesionales de la atención social secundaria también valoraron las relaciones de coordinación en términos negativos, debido fundamentalmente a la saturación de las unidades sociales de base.

8. Perfiles, expectativas y niveles de satisfacción de las personas usuarias

En párrafos anteriores de este artículo se hacía referencia a que, según la Estadística de Demanda de Servicios Sociales de 2006, sólo un 57,3% de los hogares de la comunidad autónoma del País Vasco conoce la existencia de los Servicios Sociales de Base. Aun así, las personas consultadas para la realización de este estudio consideran, mayoritariamente, que ha aumentado el conocimiento de la ciudadanía respecto a las funciones de los Servicios Sociales de Base y los servicios que prestan: casi dos tercios de las personas que han respondido a la encuesta están muy o bastante de acuerdo con esa afirmación, frente al 19,9% que no están ni de acuerdo ni en desacuerdo con ella, y el 11,6% que se muestran total o bastante en desacuerdo.

Desde un punto de vista más cualitativo, las personas consultadas para la realización de este informe han puesto de manifiesto una mayor diversidad social entre las personas usuarias de los Servicios Sociales –con una mayor afluencia por tanto de las clases medias y altas–, que ha contribuido a que los Servicios Sociales sean más conocidos y menos estigmatizantes y, sobre todo, ha ‘normalizado’ el acceso a esos Servicios, de tal forma que acudir a

un centro público de Servicios Sociales empieza a ser hoy tan común como utilizar un centro educativo o un centro de salud.

Al margen de este cambio, se han puesto también de manifiesto algunas cuestiones problemáticas en relación al perfil de las personas usuarias y a la imagen social de las unidades de base: problemas en cuanto a la difusión errónea, prematura o superficial, por parte de otras instituciones, de las prestaciones que los Servicios Sociales de Base deben gestionar; incremento de las reacciones contrarias a la concesión de prestaciones a determinados grupos, fundamentalmente minorías étnicas; e irrupción de un perfil de usuario muy consciente y celoso de sus derechos, pero en gran medida ignorante de sus deberes y responsabilidades (compatible, por otra parte, con la persistencia de un perfil conformista e incluso agradecido, no tanto o no sólo en virtud de la calidad del servicio prestado, sino debido a que considera que los Servicios Sociales son una prestación benéfica y graciable, sobre la cual no puede plantearse exigencia alguna sino, en todo caso, agradecimiento por su concesión).

Con todo, debe decirse que –si nos atenemos a los resultados de la encuesta realizada en el marco de este estudio a las personas usuarias de los servicios sociales de base– su nivel de satisfacción es elevado. En las visitas a las unidades que se han llevado a cabo como parte del estudio, los usuarios encuestados han valorado de forma muy positiva la atención recibida en las unidades de Servicios Sociales de Base a las que acuden. En una escala del 1 al 10, las personas consultadas otorgan una valoración de 8,7 puntos al personal, de 7,7 a la organización interna, de 7,1 al cumplimiento de objetivos, y de 8 puntos al funcionamiento general de los servicios. En casi todos los casos, el aspecto mejor valorado es el correspondiente al personal, mientras que el que recibe una valoración más baja suele ser el relacionado con el logro de los objetivos.

Por otra parte, y pese a que la normativa vigente en la CAPV lo establece de forma taxativa, no son muy abundantes los centros de servicios sociales que cuentan con procedimientos específicos para la presentación de quejas y sugerencias por parte de las personas usuarias: el 80% de las unidades sociales de base que han respondido a la encuesta carecen de formularios de quejas a la vista de las personas usuarias. En el mismo sentido, sólo un 13,4% de las unidades sociales de base cuenta con un buzón para la recogida de quejas y sugerencias. Tres de cada cuatro unidades sociales de base de la CAPV –el 74,5%– carecen tanto de formularios como de buzones de quejas, frente al 10% que dispone de ambos elementos, y el 16,6% que dispone de uno de ellos. Entre 1998 y 2008, el número de centros que disponen de formularios para la presentación de quejas

ha pasado de 13 a 39 o, en términos relativos, del 6,2% al 18%.

Tabla 17. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función de la existencia un buzón de quejas y sugerencias y formularios de quejas a la vista de las personas usuarias

	Número	% Unidades sociales de base	% Población
Dispone de los dos	16	7,4	10,4
Sólo dispone de formularios	23	10,6	9,4
Sólo dispone de buzón	13	6,0	16,3
No dispone de ninguno	161	74,5	63,5
NS/NC	3	1,4	0,4
Total	216	100,0	100,0

A pesar de las dificultades formales expuestas en el párrafo anterior, la recepción de quejas escritas presentadas por las personas usuarias no resulta infrecuente. En 2008, el 35% de las unidades consultadas recibieron alguna queja por escrito, frente al 59,3% que no las recibió. Los motivos de queja –escrita o verbal– más frecuentes son los retrasos en la concesión del servicio o prestación (el 78,7% de los centros ha recibido quejas por esa razón), y la denegación de prestación o la inadecuación de la misma (74,7%). Le siguen las referidas a la complejidad de los trámites administrativos (63%) y los retrasos en la atención prestada por parte de la propia unidad de servicios sociales de base (48%).

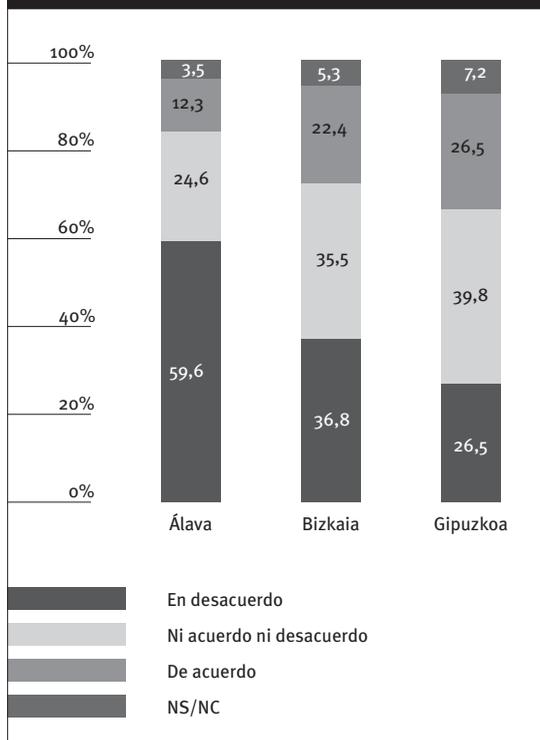
9. Marco normativo y organización competencial

9.1. Valoración del marco normativo

Desde 2008, La Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con una nueva normativa de los Servicios Sociales (Ley 12/2008), que ha tratado de reforzar el papel de los Servicios Sociales de Base. A pesar de ello, apenas una de cada cinco de las personas que han respondido al cuestionario se muestra bastante o totalmente de acuerdo con la idea de que la normativa que regula en la actualidad el funcionamiento de los Servicios Sociales de Base define adecuadamente los objetivos, los recursos y las funciones que se les han asignado. Algo más de un tercio de las personas consultadas (el 34,3%) no está ni de acuerdo ni en desacuerdo con esa idea, y casi un 40% estaría bastante o totalmente en desacuerdo con ella.

A la hora de valorar el impacto de las normas legales más importantes aplicadas en los últimos años en nuestro contexto, la afirmación que obtiene un grado de apoyo mayor es la que, en relación a la Ley de Dependencia, considera que ha resultado benefi-

Gráfico 6. Distribución de las Unidades Sociales de Base en función del grado de acuerdo con la idea de que la normativa vigente define adecuadamente los objetivos, los recursos y las funciones asignadas a los Servicios Sociales de Base, por Territorio Histórico (%)



cosa para el conjunto de la sociedad, porque ha ampliado derechos de la ciudadanía. La segunda afirmación con mayor grado de apoyo destaca que ha acercado al sistema a personas con necesidades sociales que anteriormente no demandaban servicios. La tercera afirmación más secundada también hace referencia, aunque en términos negativos, a esta Ley, debido a que se considera que no se ha dotado a las unidades sociales de base de recursos para dar respuesta a las responsabilidades que se les han atribuido. La norma que en mayor medida se considera que no ha supuesto impacto alguno en el funcionamiento de la unidad es la relativa a la Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias y profesionales, mientras que la prestación que en mayor medida se considera que no debería ser tramitada desde los Servicios Sociales es el complemento de pensiones.

Hay por otra parte una cuestión de notable interés que se ha puesto de relieve en las visitas y grupos de discusión, y que se refiere a determinados efectos negativos de la complejidad legislativa en materia de Servicios Sociales y, sobre todo, de sus frecuentes modificaciones. Ello impide –según algunas de las personas consultadas– a los y las profesionales de los Servicios Sociales mantener un

conocimiento actualizado de la normativa vigente en cada momento, y establece una situación de incertidumbre o inestabilidad como consecuencia de los frecuentes cambios legislativos.

9.2. Marco normativo y cofinanciación de los Servicios Sociales de Base

Otra de las cuestiones relacionada con el marco normativo que preocupa a las personas consultadas para la realización de este estudio es la de la financiación de los Servicios Sociales de Base. Efectivamente, la mayoría de los participantes en el estudio han manifestado su preocupación por esta cuestión; de hecho, dar solución a la cuestión de la financiación de los Servicios Sociales de Base contribuiría a poner fin a lo que para muchas personas constituye el factor que en primera instancia explica la situación de saturación de los Servicios Sociales de Base. Así, en palabras de una de las personas que respondieron a la encuesta, “éste es el problema fundamental: la demanda crece continuamente, cada ley nueva asigna funciones a los servicios sociales y no se refuerzan los Servicios Sociales de Base”. Efectivamente, como han señalado los representantes de los municipios vascos⁹, buena parte de las dificultades relacionadas con la financiación municipal, también en el campo de los Servicios Sociales, se relacionan con el hecho de que la asignación de nuevas responsabilidades a los ayuntamientos por las distintas y sucesivas leyes sectoriales no ha venido acompañada de la correspondiente asignación de nuevos recursos. Desde ese punto de vista, parece razonable la propuesta de los municipios vascos en el sentido de que “debería incorporarse en la legislación local una cláusula de cierre consistente en la garantía de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias, concretada en la obligatoriedad de financiación suficiente de nuevas competencias atribuidas con atribución de los mecanismos necesarios, en favor de los municipios, para hacer realidad su cumplimiento”¹⁰.

Resultaría por tanto aconsejable –teniendo en cuenta la situación puesta de manifiesto en este estudio– articular fórmulas de cofinanciación de los Servicios Sociales de Base, de forma que los ayuntamientos cuenten con la necesaria suficiencia financiera para ejercer sus competencias en este campo y puedan llevar a la práctica el modelo de intervención establecido por el ordenamiento jurídico vigente, condicionándose dicha cofinanciación y modulándose su cuantía, en función del cumplimiento de una serie de estándares de provisión (cobertura, intensidad u otros) y de indicadores de calidad de la atención, de gasto y de eficiencia en la

gestión, que se consensúen a nivel autonómico y que podrán matizarse en función de las características demográficas y socioeconómicas de los ayuntamientos.

Un modelo de financiación de estas características podría, igualmente, contribuir a reducir la inestabilidad de la financiación provisional que ha sido, a menudo, la tónica general en lo que se refiere a la financiación de determinados programas¹¹ y que, como se ha visto al analizar las cuestiones relacionadas con el personal, implican un grado de precariedad e inestabilidad para muchos programas y, sobre todo, para los y las profesionales que los desarrollan. Finalmente, en la medida en que se trata de un modelo de financiación condicionado, supeditado al cumplimiento de una serie de indicadores básicos en cuanto a cobertura, intensidad o gasto, cabe pensar que contribuiría a reducir las diferencias que en otro capítulo de este informe se han puesto de manifiesto en relación a las diferencias intermunicipales respecto al gasto en Servicios Sociales y respecto a su dotación de recursos.

10. Valoración general respecto a la situación de los Servicios Sociales de Base

10.1. Una lectura de conjunto

Una lectura de conjunto de los datos señalados hasta ahora permite valorar la situación de los Servicios Sociales de Base de la CAPV en los siguientes términos:

a) Un dispositivo que funciona

La primera idea que debe destacarse en relación con la situación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco es que nos encontramos ante un dispositivo que funciona y que es capaz de atender a un porcentaje muy importante de la población, cumpliendo sus funciones como puerta de entrada al Sistema Vasco de Servicios Sociales. Al margen de las debilidades y disfuncio-

¹¹ Según Eudel, “Gobierno Vasco y diputaciones han diseñado, promovido y puesto en marcha programas recabando la colaboración de los ayuntamientos, situando su participación en un modelo de financiación condicionada: se otorgan subvenciones a los Gobiernos locales para desarrollar estos programas o contratar por los ayuntamientos personal vinculados a los mismos. En un principio, sus gastos son financiados parcialmente por instituciones del ámbito autonómico o foral. Sin embargo, a medio plazo, es frecuente observar cómo el coste completo de su prestación recae en el Ayuntamiento, bien por cambios de programa (o de responsables políticos) en dichas Instituciones, o bien porque como consecuencia de los compromisos derivados de las infraestructuras financiadas de modo condicionado, se incurren necesariamente en unos gastos de funcionamiento para los que no hay ayudas. Una financiación, por tanto, condicionada, inestable en el tiempo, en un modelo que traslada a los ayuntamientos todos los riesgos, incluido el abandono del programa por parte del Gobierno o Diputación”.

⁹ Comparecencia del Presidente de Eudel en la Ponencia del Senado para el estudio de la financiación local, octubre 2008.

¹⁰ Idem.

nes –algunas de ellas muy graves e, incluso, críticas– que se han puesto de manifiesto en este artículo, no puede dejar de insistirse en que las 262 unidades de Servicios Sociales de Base de la Comunidad Autónoma del País Vasco constituyen ya una red primaria de atención social consolidada y que, como tales, juegan un papel esencial para la provisión de Servicios Sociales en nuestra Comunidad. Es también necesario recordar que se trata de una red cada vez más utilizada, conocida y reconocida por la ciudadanía –pese a que tampoco desde ese punto de vista la situación sea la deseable– y muy positivamente valorada por las personas que los utilizan (al margen de las limitaciones que estas personas puedan tener para expresar su satisfacción en relación a los Servicios Sociales de Base y, en general, al conjunto del Sistema).

Desde ese punto de vista, es importante destacar que no son pocas las Unidades Sociales de Base que cumplen adecuadamente con las funciones que la normativa les ha encomendado, que cuentan con los recursos humanos y materiales adecuados, que atienden puntualmente las necesidades de sus profesionales y que, en definitiva, ofrecen a las personas usuarias una atención de calidad, individualizada e integral. No parece, sin embargo, que esa sea la situación mayoritaria en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En todo caso, sin olvidar esas realidades positivas, el informe realizado –así como el presente artículo– se centran en la identificación y el análisis de las cuestiones más problemáticas o peor resueltas, único modo de poder plantear unas recomendaciones que contribuyan a mejorar la situación de los Servicios Sociales de Base.

b) Un dispositivo heterogéneo

El de los Servicios Sociales de Base es un dispositivo extremadamente diverso y heterogéneo, con situaciones, carencias, necesidades, fortalezas y debilidades muy diferentes entre sí. Aunque, ciertamente, la heterogeneidad constituye una característica fundamental del conjunto del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en el caso de los Servicios Sociales de Base la diversidad es aún mayor. Ello se debe fundamentalmente a dos motivos. Por un lado, al hecho de que las Unidades Sociales de Base deban atender ámbitos geográficos con características y necesidades sociales muy diferentes: lógicamente, ni en sus dimensiones, ni en sus plantillas, ni en sus necesidades pueden tener mucho en común una unidad social ubicada en un municipio rural con otra ubicada en un barrio de una gran ciudad. Sin embargo, más allá de esta diversidad, que cabe considerar natural, la heterogeneidad de los Servicios Sociales de Base viene sobre todo derivada de un proceso de desarrollo muy desigual, en el que cada uno de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha ido desarrollando –de acuerdo con sus criterios técnicos y políticos, sus posibilidades econó-

micas y organizativas, y las pautas establecidas en cada Territorio Histórico– una modalidad de Servicios Sociales de Base propia, sin que desde las instituciones comunes se hayan podido establecer pautas o criterios de armonización suficientemente sólidos para toda la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este proceso de desarrollo divergente se ha producido durante un periodo de tiempo que ya es muy dilatado –casi tres décadas–, con lo que las diferencias no han hecho sino ahondarse y agudizarse; lógicamente, la consolidación en el tiempo y en las estructuras organizativas municipales de esas diferencias supone ahora una dificultad añadida que complica extraordinariamente cualquier intento de armonización o estructuración de un sistema común.

Por ello, pese a que la diversidad pueda entenderse en un primer momento como una característica positiva, en la medida en que permite adaptar las estructuras organizativas a las necesidades de cada zona, la heterogeneidad existente debe fundamentalmente valorarse en términos negativos: no sólo porque impide un diagnóstico global igualmente válido para todas las situaciones, sino porque dificulta establecer medidas que puedan beneficiar por igual a todos los Servicios Sociales de Base, porque complica extraordinariamente la consolidación de un dispositivo común aplicable en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco y, sobre todo, porque pone de manifiesto desigualdades muy importantes en el acceso de la ciudadanía a las prestaciones y los servicios sociales. Esta heterogeneidad de los Servicios Sociales de Base debe entenderse por tanto, básicamente, como un factor de debilidad.

c) Un dispositivo mejor dotado, pero que ha retrocedido en términos de calidad

Sin duda, a lo largo de los últimos diez años, el dispositivo de Servicios Sociales de Base ha crecido en términos de recursos económicos y humanos, y ha mejorado sustancialmente en muchos aspectos (ratios de atención, instalaciones, procedimientos técnicos, entre otros). Puede decirse que la inmensa mayoría de las personas que han sido consultadas para la realización de este estudio coinciden sin embargo al señalar que, en conjunto, el sistema ha experimentado un retroceso importante en términos de calidad de la atención. Desde ese punto de vista, si la cuestión se plantea en términos evolutivos, puede afirmarse que el proceso de burocratización de la atención, ya identificado en el anterior informe del Ararteko, no se ha detenido, al contrario, y que, en la mayor parte de las Unidades Sociales de Base, son cada vez más evidentes las dificultades para realizar una intervención individualizada que garantice el abordaje integral de las necesidades de las personas usuarias y de sus familias.

Desde ese punto de vista, se considera de forma muy mayoritaria que los Servicios Sociales de Base

no son –incluso en los casos en los que están, comparativamente, muy bien dotados– capaces de responder a la complejidad de la intervención socioeducativa y psicosocial que se les ha encomendado, y que se encuentran con grandes dificultades para producir cambios en la situación y en las actitudes de aquella parte de las personas usuarias que lo requieren. Las propias personas usuarias son conscientes de esas carencias y –pese a que tienden a evaluar muy positivamente, quizás en exceso, el servicio que prestan las Unidades Sociales de Base–, valoran de forma menos positiva los aspectos relacionados con la mejora de su situación y el logro de sus objetivos.

Sin abandonar la perspectiva evolutiva, también resulta necesario subrayar el incumplimiento de buena parte de las recomendaciones que el Ararteko realizó en su Informe Extraordinario sobre la Situación de los Servicios Sociales de Base de 1999. De hecho, puede decirse que la mayor parte de las recomendaciones realizadas en aquella ocasión podrían haberse emitido hoy y que siguen estando absolutamente vigentes; del mismo modo, debe decirse que algunos de los riesgos que se apuntaban –como la burocratización de la atención y la insuficiente atención prestada al abordaje integral de las necesidades individuales– son hoy, lamentablemente, realidades claramente consolidadas. No puede decirse por ello que los cambios experimentados en los últimos años –desde la promulgación de nuevas disposiciones normativas a la creación de nuevos recursos o incluso la emergencia de la crisis económica, con el consiguiente incremento en la demanda de prestaciones– estén en la base de la actual situación; aunque lógicamente han tenido un impacto importante en ella, muchos de los problemas o disfunciones que se detectan ya habían sido identificados diez años atrás.

d) Un dispositivo sometido a presión, que genera insatisfacción

Desde ese punto de vista, es necesario subrayar que en algunos de los aspectos analizados –quizá los más cruciales– la situación de los Servicios Sociales de Base ha empeorado y se ha agravado en este periodo: no es sólo que se hayan desaprovechado diez años para la adopción de las necesarias medidas de mejora, con el lógico agravamiento de los problemas detectados, sino que, por la combinación de determinados factores, se han generado nuevos problemas y dificultades, distintos de los que se apuntaban hace diez años.

Así, al definir de forma resumida la situación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco, muchas personas han empleado términos como colapso, saturación, desbordamiento, impotencia, desmotivación o desánimo. Ciertamente, no puede decirse que sea ése el diagnóstico

que todas las personas consultadas hacen, ni que la situación actual de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco deba valorarse únicamente en esos términos. Como se ha señalado al inicio de este apartado, nos encontramos ante un dispositivo que funciona, que cumple su cometido (en ocasiones de forma óptima) y que, pese a la presión a la que ha sido sometido, no se ha derrumbado. Y sin embargo, la percepción de las personas profesionales, tanto de los servicios sociales de atención secundaria como, sobre todo, de quienes trabajan en los propios Servicios Sociales de Base, no es buena: al contrario, la mayoría se ven incapaces de cumplir con las funciones que la normativa les atribuye, sometidas a la presión de la demanda, mal cuidadas en ocasiones desde el punto de vista psicosocial y escasamente apoyadas desde el punto de vista técnico, obligadas, en suma, a cumplir unas funciones para las que no se les ha dotado de medios.

El siguiente texto transcribe la valoración que un grupo de profesionales hacía de la situación en una de las Unidades Sociales de Base visitadas en el marco de este estudio: “La sobrecarga de trabajo que existe en la actualidad y que se arrastra desde hace años nos ha afectado a nivel personal y de salud, por lo tanto, exige cambios y urge una adecuación a la situación actual y futura. Se está realizando un trabajo condicionado a la falta de tiempo. Se atiende a la demanda inmediata, sin poder llevar un trabajo individualizado elaborado, de seguimiento de situaciones individuales y familiares que así lo requieran, limitándonos en la mayoría de los casos a la imprescindible tramitación”.

Obviamente, esta no es la situación de la totalidad de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Autónoma del País Vasco, probablemente tampoco de la mayoría y, quizá, ni siquiera sea actualmente la situación de las profesionales que en su día plantearon en estos términos su valoración. Puede decirse sin embargo que el texto coincide con un estado de opinión relativamente amplio, y con buena parte de los datos recogidos en esta investigación, y que resulta por tanto necesario adoptar las medidas que permitan reconducir los problemas que se han puesto de manifiesto¹².

¹² No se trata en cualquier caso de una situación exclusiva de la CAPV. Para Aliena y Pérez Cosín, “los servicios sociales municipales presentan en la actualidad dos problemas fundamentales: a) su escasa capacidad para mejorar la vida de al menos una parte de sus usuarios; b) la desmotivación y descontento de una parte importante de su personal, así como la inseguridad y el espíritu rutinario con el que desempeñan sus tareas profesionales”. De hecho, para estos autores, “cualquiera que conozca los Servicios Sociales sabe que son éstos, hoy por hoy, un sistema humano enfermo”.

10.2. Tres elementos clave para explicar el deterioro de la situación de los Servicios Sociales de Base

Las razones fundamentales que explican esta situación, que cabe considerar preocupante, son tres.

a) Desajuste entre las funciones asignadas y los recursos disponibles

De una parte, resulta imprescindible subrayar el desajuste que existe entre las funciones que la normativa vigente atribuye a los Servicios Sociales de Base y los recursos técnicos y humanos que se han puesto su disposición para poder cumplirlas. A lo largo de los años, las necesidades que atiende el sistema de Servicios Sociales y los recursos que gestiona se han multiplicado de forma exponencial, con un notable incremento de los servicios y prestaciones a los que se accede, únicamente, desde los Servicios Sociales de Base. Al margen del hecho de que se les ha atribuido la gestión de prestaciones que podrían haber sido atribuidas a otros sistemas, el incremento en la oferta y en la demanda de Servicios Sociales hubiera requerido un incremento paralelo de los recursos asignados al dispositivo que, en teoría, opera como puerta de acceso. Sin embargo, los recursos de los Servicios Sociales de Base han crecido en mucha menor medida, lo que ha producido un efecto de ‘cuello de botella’ para las personas usuarias, y una presión muy importante para quienes tienen la responsabilidad de gestionar estos Servicios. La centralidad que, teóricamente, el sistema de Servicios Sociales confiere a los Servicios Sociales de Base no ha venido, por tanto, acompañada de los medios y recursos necesarios para materializarla.

El encargo institucional que se hace a los Servicios Sociales de Base no se limita, sin embargo, a su papel como ‘puerta de entrada’ al sistema. Se requiere también de los Servicios Sociales de Base –más expresamente tras la aprobación de la Ley de Servicios Sociales actualmente vigente– que realicen un trabajo intenso de intervención individual, de acompañamiento social o de gestión de casos, así como su implicación en el desarrollo comunitario de las zonas en las que trabajan. Si la mera gestión de un catálogo cada vez más amplio y complejo de prestaciones, en un contexto determinado por el incremento de las necesidades de atención, resulta de por sí difícil, el desarrollo de un trabajo de intervención socioeducativa y relacional –con unos niveles mínimos de calidad e intensidad– resulta hoy por hoy en muchas Unidades Sociales de Base prácticamente imposible.

El problema no se limita a la descompensación que existe entre las funciones asignadas y los recursos disponibles: existe también un margen de incoherencia importante entre el encargo institucional que la normativa establece –una intervención social próxima y de calidad, el abordaje integral de las necesi-

dades de personas y familias– y el encargo concreto que los responsables institucionales trasladan, en cada ayuntamiento, a los Servicios Sociales de Base: una atención rápida, si es necesario superficial, que permita una gestión eficaz de las prestaciones y servicios, y que impida la extensión de las listas de espera. En ese sentido, la inmensa mayoría de las personas consultadas han puesto de manifiesto la enorme distancia existente entre las funciones que se encomiendan a los Servicios Sociales de Base, y el papel esencial que en teoría se les atribuye, con las funciones que en la realidad se les exigen y los medios que se les asignan. Tampoco debe olvidarse que, probablemente, la ciudadanía y las personas usuarias también demandan a los Servicios Sociales de Base, frente a una intervención socioeducativa integral o una implicación más sólida en el desarrollo comunitario, una gestión rápida de su demanda de prestaciones y servicios.

El desarrollo normativo de los últimos años no ha contribuido a reducir el desfase entre las funciones que se atribuye a los Servicios Sociales de Base y los medios que se les asignan. Por una parte, pese al intento que se produjo a comienzos de esta década, varias veces referido, de regular los Servicios Sociales de Base y de definir, en ese marco, sus funciones y los medios con que debían dotarse para que dicho cometido fuera viable, no existe en la actualidad ninguna norma que refleje esos contenidos. Certo es que, en algunos aspectos, la Carta de Derechos y Obligaciones de las Personas Usuarias y Profesionales aportaba definiciones, delimitaciones y criterios de actuación, pero, a pesar de llevar cinco años vigente, su aplicación sigue pendiente. También en el proceso de diseño y elaboración de la nueva Ley de Servicios Sociales intentaron marcarse algunos requisitos funcionales y de personal para los Servicios Sociales de Base pero los propios Ayuntamientos no aceptaron esta inclusión, alegando razones de autonomía organizativa.

De modo que, en esta materia, confluyen dos tipos de problemas: la dificultad para proceder a determinados desarrollos normativos por falta de acuerdos entre los tres niveles institucionales y la inaplicación de disposiciones vigentes, todo ello muy directamente asociado a la falta de previsiones presupuestarias serias sobre el coste que su aprobación implica, así como a la inexistencia de una presión social y política suficiente que fuerce al cumplimiento efectivo de las normas. Este desfase se ha visto agravado, en muchos casos, por el pequeño tamaño de los municipios, haciéndose necesario un recurso mayor al modelo de agrupación municipal y la constitución, por esta vía, de zonas con una base poblacional suficiente, lo que tendería a disminuir notablemente el desfase entre el tamaño municipal y su nivel de recursos, y la amplitud de sus competencias.

También se ha visto muy marcado por el hecho de que tanto la financiación como la dotación de personal de los Servicios Sociales de Base han crecido por debajo de lo que lo han hecho ambos aspectos en el conjunto de los Servicios Sociales, con lo que se ha dificultado de forma muy marcada el desarrollo de las funciones de los Servicios Sociales de Base como puerta de acceso al conjunto del sistema. Cabe pensar, en cualquier caso, que el reconocimiento del carácter subjetivo del derecho a los Servicios Sociales, así como el proceso de desarrollo normativo y de planificación que se deriva de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, permitirán, siempre que los tres niveles administrativos asumen, de forma efectiva, la construcción del Sistema Vasco de Servicios Sociales como un proyecto común, basado en compromisos sólidos, que las carencias señaladas puedan ir corrigiéndose.

b) Ausencia de un modelo de intervención común

Junto a ese desajuste, es evidente también la ausencia de un modelo de intervención común, la carencia de una estructuración suficiente que dote de herramientas, equipos, procedimientos, instrumentos y prácticas profesionales comunes a los Servicios Sociales de Base en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se echa en falta en ese sentido la existencia de corpus procedimental que oriente y delimite la práctica profesional, no sólo del trabajo social y de la intervención socioeducativa, sino del conjunto de los Servicios Sociales de Base.

El crecimiento que en cuanto a recursos han experimentado los Servicios Sociales de Base –además de insuficiente– ha sido desordenado, y no se ha acompañado del desarrollo de un modelo de intervención común, capaz de clarificar las funciones de estos equipos, sus programas y sus procedimientos. Sin duda, la práctica ha obligado a muchos ayuntamientos a dotarse de un modelo propio: pocos han dispuesto sin embargo de los medios necesarios para desarrollar esos modelos de intervención con la necesaria solvencia y, en todo caso, existen en la actualidad en Euskadi tantos modelos de intervención en Servicios Sociales de Base como ayuntamientos han querido, y podido, desarrollarlos. Esa carencia de estructuración común se refleja en múltiples aspectos: no sólo en la diversidad a la que antes se ha hecho referencia, sino también en una evidente sensación de desorientación sobre la forma de organizar los Servicios o sobre cuáles deben ser sus contenidos, e, incluso, en la ausencia de una terminología común para medir o analizar las prácticas profesionales.

c) Ausencia de un liderazgo claro

El tercer elemento clave que explica las dificultades con las que se encuentran los Servicios Sociales de Base es la ausencia de liderazgo en cuanto a su

desarrollo y a su mejora. En ese sentido, no cabe duda de que la peculiar estructuración competencial de los Servicios Sociales de Base y, fundamentalmente, la atomización de la capacidad de decisión respecto a su estructuración en más de 200 entidades con intereses, capacidades, posibilidades y criterios de actuación diferentes, ha dificultado un desarrollo homogéneo y equilibrado del sistema, en tanto en cuanto ninguna institución asume como propia o exclusiva la problemática de los Servicios Sociales de Base en su conjunto.

Es importante destacar que el de los Servicios Sociales de Base es, en el ámbito de los servicios públicos de bienestar, uno de los escasos dispositivos de atención que forma parte, casi a partes iguales, de dos estructuras muy distintas: de una parte, pertenece funcionalmente a los ayuntamientos, que determinan, salvo en los aspectos más generales, su funcionamiento (sin duda, para muchas de las personas usuarias, los Servicios Sociales de Base no son sino un servicio más de los muchos, o pocos, que presta su Ayuntamiento); de otra parte, sin embargo, los Servicios Sociales de Base constituyen una parte esencial de un sistema más amplio, el de Servicios Sociales, en el que intervienen el resto de las Administraciones. Probablemente este esquema tenga ventajas importantes, si bien, a menudo, sus inconvenientes resultan más visibles, en la medida en que implican un riesgo añadido de dispersión y dificultan que tales servicios avancen en una dirección homogénea.

Cabe pensar por último que quizá también influya en este aspecto –aunque sin duda cada vez menos– la persistencia de una cierta consideración negativa hacia los Servicios Sociales en general y, en particular, hacia los Servicios Sociales de Base. En ese sentido, es frecuente entre los y las profesionales de la red primaria de atención escuchar quejas sobre la escasa relevancia que en el ámbito municipal se concede a los Servicios Sociales y sobre la postergación a la que se ven sometidos. Igualmente debería hacerse referencia, a un nivel más general, a la dificultad para establecer, o para transmitir, la misión, la visión y los valores de esta red.

10.3. Otras dificultades básicas que impiden el adecuado desarrollo de los Servicios Sociales de Base

Estos tres factores constituyen el nudo gordiano que explica la actual situación de los Servicios Sociales de Base. El resto de las dificultades o problemas que se han podido identificar se derivan –en su mayoría– de los tres factores ya señalados, si bien no siempre es posible distinguir entre las causas y las consecuencias de las carencias planteadas. Al margen de los aspectos que ya se han señalado, al resumir los principales resultados de la investigación realizada, es preciso insistir en los siguientes elementos:

- Pese al proceso de normalización y visibilización que han experimentado los Servicios Sociales de Base, el conocimiento de sus funciones por parte de la ciudadanía es todavía limitado. La imagen de estos servicios está todavía muy ligada a los procedimientos y las rutinas administrativas, con una cierta lejanía respecto al tejido comunitario y con dificultades evidentes para acercarse a la realidad cotidiana de las personas usuarias. Los Servicios Sociales de Base, por otra parte, en ningún momento se reflejan como un dispositivo único, integrado en un sistema más amplio de Servicios Sociales, sino, más bien, como un servicio municipal más.
- Pese a la mejora generalizada en la calidad de los equipamientos físicos en los que se ubican las Unidades Sociales de Base, persisten todavía algunos centros que no reúnen las condiciones estructurales mínimas y/o que carecen de las instalaciones básicas.
- El despliegue territorial de la red de Servicios Sociales de Base no responde a criterios o pautas comunes para el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco y es en general más restrictivo –tanto en número de centros como en coberturas poblacionales atendidas por cada red– que el sistema de atención primaria de salud.
- El régimen de apertura horaria de los centros es en general muy limitado, y dificulta tanto el trabajo en clave de acompañamiento individual como la implicación de las Unidades Sociales de Base en la dinamización de la comunidad, junto al resto de los agentes sociales. La mayor parte de las unidades tienen un horario muy limitado de apertura y, como en el caso de su despliegue territorial, el régimen de horarios de atención de los Servicios Sociales de Base es en general más restrictivo que el que corresponde a los servicios de la red primaria de salud.
- Si bien en muchos casos la situación puede considerarse adecuada, entre otras razones debido a las medidas extraordinarias que se han puesto en marcha, el incremento en la demanda de atención ha provocado en algunos casos retrasos excesivos en la concertación de las entrevistas individuales o primeras citas con las personas usuarias.
- La dotación de personal es, en la mayor parte de los casos, claramente insuficiente para atender adecuadamente las funciones encomendadas a los Servicios Sociales de Base y el volumen actual de la demanda. Esta insuficiencia ha creado en algunos centros una sensación de colapso o saturación que perjudica claramente la calidad de la atención y provoca entre las personas trabajadoras situaciones de estrés, desmotivación y desánimo.
- Se han incrementado en los últimos años los casos de conductas agresivas o amenazantes por parte de las personas usuarias en los Servicios Sociales de Base, si bien en pocos casos puede decirse que esas situaciones resulten muy frecuentes. Además, no siempre se han adoptado las medidas necesarias para responder adecuadamente a estas situaciones, y se reclama por parte de los y las profesionales programas de supervisión profesional y de atención psicosocial que permitan prevenir y abordar estos casos, así como los casos de estrés y desmotivación señalados, y mejorar la calidad de la atención prestada.
- Aunque se ha mejorado en ese aspecto, la diversidad profesional de las plantillas profesionales es aún insuficiente, con un excesivo recurso a la subcontratación de determinados perfiles profesionales. En esos casos, las condiciones laborales de estas personas son manifiestamente peores que las de las personas directamente contratadas por los ayuntamientos. Todo ello tiene como consecuencia una menor valoración profesional, elevadas tasas de absentismo y de rotación laboral y la consolidación de una fuerza de trabajo precaria, mal pagada y mal valorada, a la que además se pide que realice un exigente trabajo de intervención individual en situaciones complejas, que generan desgaste.
- Es patente, por otra parte, la debilidad o ausencia de equipos profesionales de apoyo que, a nivel municipal o comarcal, ofrezcan a los Servicios Sociales de Base asesoramiento técnico especializado.
- Los factores señalados impiden o dificultan –más aún que en la época en la que se realizó el primer Informe Extraordinario del Ararteko sobre la Situación de los Servicios Sociales de Base– la realización desde estas unidades de un trabajo de intervención individual y de abordaje integral de las necesidades de las personas y las familias. En ese contexto, y en ausencia de modificaciones en la situación actual, se antoja muy difícil que los Servicios Sociales de Base puedan cumplir las funciones de gerencia de caso que la Ley de Servicios Sociales les atribuye.
- La responsabilidad atribuida a los Servicios Sociales de Base en cuanto a la gestión y tramitación de prestaciones económicas de garantía de ingresos ha tenido, junto a evidentes efectos beneficiosos, efectos contraproducentes muy importantes, como una mayor burocratización de la atención y el incremento de las dificultades

- para el abordaje de las necesidades de las personas usuarias en clave de acompañamiento social individualizado.
- Es patente por otra parte la ausencia de instrumentos técnicos, indicadores consensuados e incluso de una terminología común que permita un desarrollo de unas prácticas profesionales homogéneas en el conjunto de la red de Servicios Sociales de Base.
 - Las relaciones de coordinación con el resto de los sistemas públicos de bienestar no son en general malas, aunque sí se consideran en la mayor parte de los casos insuficientes. Aunque valoran positivamente el esfuerzo y la dedicación de los y las profesionales de los Servicios Sociales de Base, sus compañeros/as de la atención especializada consideran mayoritariamente que la situación actual es de colapso, saturación y sobrecarga.
 - Salvo en algunos casos que pueden considerarse de buena práctica, la implicación de los Servicios Sociales de Base en las tareas de dinamización comunitaria es muy escasa.

Pese a que pueda resultar un lugar común, es preciso insistir en que los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Autónoma del País Vasco están hoy en una encrucijada, en el sentido de que no es posible seguir avanzando por el mismo camino. Resulta desde muchos aspectos insostenible seguir incrementando las responsabilidades de los Servicios Sociales de Base, en un contexto de crecimiento de la demanda, y exigirles además una labor de abordaje individualizado e integral de las problemáticas sociales, sin dotar a estas unidades de los recursos adecuados y de la estructuración y del marco organizativo necesario. Las recomendaciones que el informe del Ararteko contiene tienen por objetivo plantear, para su debate, propuestas que contribuyan a hacer realidad ese objetivo.

- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria*, 2004.
- ALBER, J. "A framework for the comparative study of social services". *Journal of European Social Policy*, vol. 5, nº 2, 1995: 131-149.
- ALIENA, R. *Descenso a periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Serie: Trabajo Social, nº 4. Valencia, Nau Llibres, 2005.
- ALIENA, R. y PÉREZ COSÍN, J.V. *Más allá del paradigma de los recursos. Los servicios sociales, el trabajo social y sus retos*. Acciones e Investigaciones Sociales, 2006.
- BARCLAY P.M. & all. *Barclay Report: Social Workers: Their Role & Tasks*. National Institute for Social Work, London, 1982.
- BERASALUZE, A. BERRIO-OTXOA, K. *El ejercicio profesional del trabajo social hoy/ Gizarte langintzaren jardute profesionala gaur egun*. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Araba, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Gipuzkoa, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Bizkaia, 2008, pp. 96.
- BERGAMARK, A. *Need, allocation and justice-on priorities in the social services*. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1996, Vol. 5: 45-56.
- BILLIS, D.; BROMLEY, G.; HEY, A. & ROWBOTTOM, R. *Organising social services departments. Further studies by the Brunel Social Services Unit*. Ed. Heinemann, London, 1980.
- BLOM, B. *The personal social services in a swedish quasi-market context*. *Policy and Politics*, vol. 29, nº 1, 2000: 29-42.
- BORGETTO, M. & CHAUVIÈRE, M. *Qui gouverne le Social? Thèmes et commentaires*. Ed. Dalloz, Paris, 2008.
- BOUQUET, B.; MADELIN, B.; & NIVOLLE, P. *Territoires et Action Sociale*. Logiques Sociales, Cahiers du GRIOT. Ed. L'Harmattan, Paris, 2007.
- BREZMES, M. *El trabajo social en España*. Murcia, Universidad de Murcia, 2008.
- BROCKMANN, M. "New perspectives on violence in social care". *Gizarte.doc*, nº 12, 2007.
- BURCHELL, D. *Client reception in social service departments*. *Social Policy & Administration*, vol. 26, nº4, December 1992: 313-319.
- CHALLIS, D.; WEINER, K.; DARTON, R.; HUGHES, J. & STEWART, K. *Emerging patterns of care management: arrangements of older people in England*. *Social Policy & Administration*, vol. 35, nº6, 2001: 672-687.
- CHALLIS, D.; DARTON, R.; HUGHES, J.; STEWART, K. & WEINER, K. *Intensive care-management at home: an alternative to institutional care? Age and Ageing*, nº 30, 2001: 409-413.
- CHAUVIÈRE, M. *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*. Ed. Dunod, Paris, 2004.
- COLEMAN, N. & HARRIS, J. *Calling social work*. *British Journal of Social Work*, vol. 38, nº38, 2008: 580-599.
- CONSEIL DE L'EUROPE. *Les services sociaux. Nouvelles formules de structure et d'organisation*. Strasbourg, 1980.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *Mutations de la société et travail social*. Journaux officiels, 2000.
- CRAIG, G. & MANTHORPE, J. "Small is beautiful? Local government reorganisation and the work of social services departments". *Policy and Politics*, vol. 26, nº 2, 1998: 189-207.

- DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL. *Guía práctica para el acompañamiento y los procesos de inserción*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 2001.
- DUTHEIL, N. "L'action sociale des communes. Premiers résultats". *Etudes et Résultats*, nº 195, Octubre 2002-2003, Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques DREES, Paris.
- GOBIERNO DE NAVARRA. *Documento base para un plan de atención comunitaria de Servicios Sociales*. 2001.
- GUILLÉN SÁDABA, E. *Aproximación a los servicios sociales de base en España*.
- HADLEY, R. & MCGRATH, M. *When social services are local. The Normanton Experience*. National Institute Social Services Library, nº 48. Department of Health and Social Security, London, 1984.
- HADLEY, R.; DALE, P. & SILLS, P. *Decentralising Social Services. A Model for Change*. NCVO, London, 1984.
- HADLEY, R. & CLOUGH, R. *Care in Chaos. Frustration and Challenge in Community Care*. Ed. Cassel, London, 1997.
- HANSEN, T. & ERLING KLAUSEN, J. "Between the welfare state and local government autonomy". *Local Government Studies*, Vol. 28, nº 4, winter 2002: 47-66.
- HERRMANN, P.; BRANDSTÄTTER, A. & O'CONNEL, C. *Defining social services in Europe. Between the particular and the general*. Ed. Nomos, Baden-Baden, 2007.
- HILL, M. *Local authority social services*. Ed. Blackwell, Oxford, 2000.
- HISCOCK, D. & STIRLING, S. *Prospects for more local, more personalised public services: a North East perspective. A discussion paper for the IPPR north Commission on Public Sector Reform in the North East*. Institute for Public Policy Research, London 2009.
- JULIENNE, K. "Aide et action sociales des collectivités locales: évolution des bénéficiaires et des dépenses depuis vingt ans". *Revue Française des Affaires Sociales*, nº 4, 2004: 35-60.
- KAHN, A. *Perspectives on access to social services*. Social Work, April 1970: 95-101.
- MARCUELLO Y SERVÓS, C. & GUTIÉRREZ RESA, A. *Servicios sociales. Modelos y perspectivas: una aproximación internacional*. Ed. Académicas, Madrid, 2008.
- PAYNE, M. *The politics of case management and social work*. International Journal of Social Welfare, vol. 9, 2000: 82-91.
- PÉREZ ERANSUS, B. "El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión". *Documentación Social*, nº 135, 2004.
- ROUX, M. "Promouvoir la place de l'usager". *Les Cahiers de l'Actif*, nº 318-319, diciembre 2002.
- SAIZARBITORIA, R. "Algunas consideraciones en torno a la atención comunitaria". *Zerbitzuan* nº 35, 1998: 14-21.
- SEEBOHM, F.; BARRATT, Ch.; HUWS JONES, R.; LANE, W.E.; LEONARD, P.; MORRIS, J.N.; PARKER, R.A.; SEROTA, B. & SIMSON, R.F. *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*. London, 1968.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. "Sostenibilidad Económica de los Servicios Sociales en la CAPV". *Gizarte.doc*, nº 37. 2009.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. "Orientaciones básicas para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de Servicios Sociales en la CAPV". *Zerbitzuan*, nº 46. 2009.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. "Trabajo social comunitario, la eterna asignatura pendiente". *Gizarte.doc*, nº 31, 2009.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. "Dependencia y demanda de servicios sociales en Euskadi: una lectura a partir de la EDSS". *Zerbitzuan*, nº 42, 2007.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. *Marco Normativo de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Propuesta de Reordenación*. En "Situación y Perspectivas del Sistema Público de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate". Vitoria-Gasteiz, 2005, págs. 69-119.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. *Consideraciones en torno al papel de los ayuntamientos en el bienestar de las personas mayores dependientes: la atención comunitaria*. Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2004.
- VARIOS AUTORES. *Manual para el trabajo social de acompañamiento en los itinerarios de inserción*. Madrid, Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid, 2003.
- WALKER, A. *Enlarging the caring capacity of the community: Informal support networks and the Welfare State*. International Journal of Health Services, Vol. 17, nº 3, 1987: 369-386.