

# LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA CAPV





# LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA CAPV

Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco

**Autor del informe:** Centro de Documentación y Estudios S.I.S.

**Participación en el diseño, revisión y edición del informe por parte de la institución del Ararteko:** Xabier Markiegi, Mercedes Agúndez, Faustino López de Foronda, Valentín Martínez Acha, Fermín Barceló, Amaia Pagola, Nieves Oca.

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Ilustración de cubierta: *Figuras con paisaje*, hacia 1960-1962. Alberto Sánchez.

© de la fotografía: Museo de Bellas Artes de Bilbao.

Papel reciclado.  
D.L.: VI-665/99.

LA SITUACIÓN DE LOS  
SERVICIOS SOCIALES  
DE BASE  
EN LA CAPV

# ÍNDICE

<b>Índice de tablas</b> .....	13
<b>Presentación del informe</b> .....	21
<b>Capítulo I. Introducción</b> .....	29
1.1. Presentación y objetivos .....	31
1.2. Metodología y límites del trabajo .....	32
1.3. Presentación del informe .....	33
<b>Capítulo II. Los servicios sociales de base: diversidad de los     modelos y delimitación del campo de observación</b> .....	35
<b>Capítulo III. Objetivos y funciones</b> .....	41
3.1. Criterios de referencia .....	43
3.2. Situación actual .....	44
<b>Capítulo IV. Las profesionales de los servicios sociales de base</b> .....	53
4.1. La plantilla de profesionales .....	55
4.1.1. Aclaraciones previas .....	55
4.1.2. La plantilla de trabajadoras sociales .....	56
4.1.3. La plantilla de personal administrativo .....	57
4.1.4. Las otras profesionales .....	60
4.2. La formación de las trabajadoras sociales .....	60
4.2.1. Criterios de referencia .....	60
4.2.2. Situación actual .....	61
4.3. Relaciones entre profesionales y responsables políticos locales .....	64
4.4. Quejas y sugerencias planteadas por las trabajadoras sociales .....	69
<b>Capítulo V. Recursos materiales</b> .....	73
5.1. Criterios de referencia .....	75
5.2. Situación actual .....	76
5.2.1. Ubicación del centro .....	77
5.2.2. Accesibilidad .....	78
5.2.3. Intimidad e imagen del servicio .....	81
5.2.4. Ubicación, accesibilidad e intimidad: perspectivas de conjunto .....	84

5.2.5. Otros espacios disponibles y elementos de adaptación .....	85
5.2.6. Instalaciones, mobiliario y equipamiento .....	89
5.2.7. Imagen de seguridad y bienestar que ofrecen los centros .....	90
<b>Capítulo VI. El trabajo social individual .....</b>	<b>93</b>
6.1. La información que se proporciona a la población .....	95
6.1.1. El problema de la información en materia de servicios sociales .....	95
6.1.2. Criterios de referencia .....	96
6.1.3. Las políticas informativas de los servicios sociales de base ...	97
6.2. La gestión administrativa .....	106
6.2.1. Metodología y ámbito del capítulo .....	106
6.2.2. Criterios de referencia .....	106
6.2.3. Situación actual .....	107
6.2.3.1. Registro de solicitudes, Bizkaia y Gipuzkoa; otros registros, los tres Territorios .....	107
6.2.3.2. Documentación de la situación convencional y del empadronamiento .....	111
6.2.3.3. Documentación y control de la situación económica	112
6.2.3.4. Adopción de decisiones por los órganos municipales	112
6.2.3.5. Informes aportados por las trabajadoras sociales .....	116
6.3. Tratamientos individuales y familiares: evaluación, plan de actuación y seguimiento .....	116
6.3.1. Criterios de referencia .....	116
6.3.2. Situación actual .....	118
6.4. Los procedimientos de urgencia .....	122
6.5. Una aproximación a las demandas planteadas a la red primaria de atención del sistema de servicios sociales .....	125
6.5.1. Consideraciones previas .....	125
6.5.2. Los resultados obtenidos en la semana investigada .....	126
6.5.3. Una primera aproximación a las contingencias atendidas por los servicios sociales de base de la Comunidad a lo largo del año .....	131
<b>Capítulo VII. El trabajo social comunitario .....</b>	<b>135</b>
7.1. Las relaciones de las trabajadoras sociales con los recursos informales .....	137
7.1.1. La red natural de atención: aportaciones cualitativas a un debate .....	137
7.1.2. La promoción del personal voluntario de apoyo a los servicios sociales de base .....	141
7.1.3. La colaboración entre los servicios sociales y los grupos y asociaciones locales .....	144
7.2. Coordinación con los profesionales de los otros sistemas de protección .....	146
7.2.1. Relaciones con el sistema sanitario .....	147
7.2.2. Relaciones con el sistema educativo .....	149

7.2.3. Relaciones con otros sistemas .....	151
<b>Capítulo VIII. Diagnóstico, resumen y recomendaciones .....</b>	<b>157</b>
8.1. Diagnóstico general de situación .....	159
8.2. Resumen .....	161
8.2.1. Definición, objetivos y funciones de los servicios sociales de base .....	161
8.2.2. Los recursos humanos .....	162
8.2.2.1. Las profesionales que trabajan en los servicios sociales de base .....	162
8.2.2.2. La formación de las trabajadoras sociales .....	165
8.2.2.3. Las relaciones entre responsables de los centros y representantes locales .....	165
8.2.2.4. Quejas y sugerencias planteadas por las trabajadoras sociales .....	166
8.2.3. Los recursos materiales .....	167
8.2.4. El trabajo social individual .....	168
8.2.4.1. La información que se proporciona a los ciudadanos .....	168
8.2.4.2. La gestión administrativa .....	170
8.2.4.3. Tratamientos individuales y familiares .....	172
8.2.4.4. Procedimientos de urgencia .....	173
8.2.4.5. Aproximación a las demandas planteadas a las unidades de base. El sistema de información .....	173
8.2.5. El trabajo social comunitario .....	174
8.2.5.1. Relaciones con los recursos informales .....	176
8.2.5.2. Relaciones con los recursos formales .....	178
8.3. Recomendaciones .....	179

# **ÍNDICE DE TABLAS**

## ÍNDICE DE TABLAS

CUADRO Nº 1	EXISTENCIA DE UNA DECLARACIÓN DE OBJETIVOS Y FUNCIONES POR TERRITORIO Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS	48
CUADRO Nº 2	DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE BASE SEGÚN ESTÉN CLARAMENTE ESTABLECIDAS LAS FUNCIONES QUE DEBEN REALIZAR Y TENGAN O NO UNA DECLARACIÓN ESCRITA DE LAS MISMAS .....	49
CUADRO Nº 3	DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE BASE POR TERRITORIOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS, SEGÚN TENGAN POCOS O MUCHOS PROBLEMAS CON LA DELIMITACIÓN DE SUS FUNCIONES .....	50
CUADRO Nº 4	EXISTENCIA DE MUCHOS O POCOS PROBLEMAS EN LA DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES Y APOYO TÉCNICO RECIBIDO .....	50
CUADRO Nº 5	DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE BASE EN FUNCIÓN DEL APOYO TÉCNICO RECIBIDO POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	51
CUADRO Nº 6	DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE .....	56
CUADRO Nº 7	RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE TRABAJADORAS SOCIALES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	57
CUADRO Nº 8	RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE TRABAJADORAS SOCIALES POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	57
CUADRO Nº 9	RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE TRABAJADORAS ADMINISTRATIVAS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	58
CUADRO Nº 10	RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE ADMINISTRATIVAS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS	59
CUADRO Nº 11	RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE ADMINISTRATIVAS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO ...	59
CUADRO Nº 12	RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE TRABAJADORAS SOCIALES Y EL DE ADMINISTRATIVAS POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	59

CUADRO Nº 13	DISTRIBUCIÓN DE LAS OTRAS TRABAJADORAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS.....	60
CUADRO Nº 14	FORMACIÓN INICIAL RECIBIDA EN EL CENTRO POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	62
CUADRO Nº 15	EXISTENCIA DE PLANES DE FORMACIÓN POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	63
CUADRO Nº 16	QUEJAS O SUGERENCIAS EN RELACIÓN A LA FORMACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DE LAS UNIDADES DE BASE .....	64
CUADRO Nº 17	RELACIONES ENTRE PROFESIONALES Y REPRESENTANTES POLÍTICOS LOCALES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	66
CUADRO Nº 18	PARTICIPACIÓN DE LAS PROFESIONALES EN LAS DECISIONES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	66
CUADRO Nº 19	PARTICIPACIÓN DE LAS PROFESIONALES EN LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	67
CUADRO Nº 20	AUTONOMÍA DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES EN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	68
CUADRO Nº 21	VALORACIÓN QUE REALIZAN LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE SUS RESPONSABLES POLÍTICOS, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	68
CUADRO Nº 22	PUNTUACIONES OBTENIDAS POR LOS RESPONSABLES POLÍTICOS EN FUNCIÓN DE LA VALORACIÓN DE RELACIONES REALIZADA POR LAS PROFESIONALES .....	69
CUADRO Nº 23	UNIDADES DE BASE QUE HAN HECHO CONSTAR QUEJAS O SUGERENCIAS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS.....	70
CUADRO Nº 24	QUEJAS O SUGERENCIAS PLANTEADAS POR LAS PROFESIONALES SEGÚN TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	71
CUADRO Nº 25	QUEJAS Y SUGERENCIAS PLANTEADAS POR LAS PROFESIONALES SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	72
CUADRO Nº 26	UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE .....	77
CUADRO Nº 27	UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	77
CUADRO Nº 28	UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS.....	78
CUADRO Nº 29	ACCESIBILIDAD DE LAS UNIDADES DE BASE PARA PERSONAS EN SILLA DE RUEDAS .....	78
CUADRO Nº 30	ACCESIBILIDAD DE LOS CENTROS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	79
CUADRO Nº 31	ACCESIBILIDAD DE LOS CENTROS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO .....	79
CUADRO Nº 32	ACCESIBILIDAD DE LOS CENTROS Y EXISTENCIA Y NECESIDAD DE RAMPAS DE ACCESO .....	80

CUADRO Nº 33	ELEMENTOS DE AYUDA A LA MOVILIDAD DE QUE DISPONEN LOS CENTROS .....	81
CUADRO Nº 34	SITUACIÓN GLOBAL DE LA UNIDAD DE BASE EN LO REFERENTE A DISPOSITIVOS DE ACCESIBILIDAD .....	81
CUADRO Nº 35	DISPONIBILIDAD DE UN DESPACHO QUE GARANTICE EL RESPETO A LA INTIMIDAD .....	82
CUADRO Nº 36	DISPONIBILIDAD DE UN DESPACHO QUE GARANTICE EL RESPETO A LA INTIMIDAD POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	82
CUADRO Nº 37	DISPONIBILIDAD DE UN DESPACHO QUE GARANTICE EL RESPETO A LA INTIMIDAD POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	83
CUADRO Nº 38	VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE TENIENDO EN CUENTA SU UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y RESPETO A LA INTIMIDAD .....	84
CUADRO Nº 39	VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE TENIENDO EN CUENTA SU UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y RESPETO A LA INTIMIDAD SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS ..	85
CUADRO Nº 40	VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE TENIENDO EN CUENTA SU UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y RESPETO A LA INTIMIDAD POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	85
CUADRO Nº 41	EXISTENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE DE ÁREAS DE RECEPCIÓN Y ESPERA .....	86
CUADRO Nº 42	EXISTENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE DE ÁREAS DE RECEPCIÓN Y ESPERA SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	86
CUADRO Nº 43	EXISTENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE DE ÁREAS DE RECEPCIÓN Y ESPERA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS	87
CUADRO Nº 44	DISPONIBILIDAD DE UN ASEO UTILIZABLE POR EL PÚBLICO	87
CUADRO Nº 45	SALAS DE ESPERA CON ESPACIO SUFICIENTE PARA UNA SILLA DE RUEDAS .....	88
CUADRO Nº 46	ÁREAS DE RECEPCIÓN CON MOSTRADOR ADAPTADO .....	88
CUADRO Nº 47	AYUDAS TÉCNICAS EN EL CUARTO DE BAÑO .....	89
CUADRO Nº 48	SISTEMA DE SEGURIDAD CONTRA INCENDIOS .....	89
CUADRO Nº 49	VENTILACIÓN E ILUMINACIÓN NATURAL .....	89
CUADRO Nº 50	CALEFACCIÓN .....	90
CUADRO Nº 51	MOBILIARIO Y EQUIPAMIENTO .....	90
CUADRO Nº 52	IMAGEN DE SEGURIDAD Y BIENESTAR QUE OFRECEN LOS CENTROS .....	91
CUADRO Nº 53	IMAGEN DE SEGURIDAD Y BIENESTAR QUE OFRECEN LOS CENTROS SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	91
CUADRO Nº 54	IMAGEN DE SEGURIDAD Y BIENESTAR QUE OFRECEN LOS CENTROS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	92
CUADRO Nº 55	RESPUESTAS OFRECIDAS POR ESCRITO A LOS USUARIOS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	98

CUADRO Nº 56	SOLICITUDES VERBALES Y ESCRITAS PLANTEADAS POR LOS CENTROS A PROFESIONALES Y GRUPOS PARA QUE INFORMEN A LA POBLACIÓN .....	99
CUADRO Nº 57	SOLICITUDES VERBALES Y ESCRITAS PLANTEADAS POR LOS CENTROS A PROFESIONALES Y GRUPOS PARA QUE INFORMEN A LA POBLACIÓN POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	100
CUADRO Nº 58	INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LOS DOMICILIOS .....	101
CUADRO Nº 59	INFORMACIÓN PROPORCIONADA EN LOS DOMICILIOS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	101
CUADRO Nº 60	INFORMACIÓN PROPORCIONADA A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR TERRITORIOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	102
CUADRO Nº 61	CONTENIDO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN ESCRITA DISPONIBLE EN LOS CENTROS, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	104
CUADRO Nº 62	CONTENIDO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN ESCRITA DISPONIBLE EN LOS CENTROS, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	105
CUADRO Nº 63	REGISTROS MANTENIDOS EN LAS UNIDADES DE BASE SEGÚN EL TERRITORIO HISTÓRICO .....	109
CUADRO Nº 64	REGISTROS MANTENIDOS EN LA UNIDADES DE BASE SEGÚN EL TAMAÑO DEL MUNICIPIO .....	110
CUADRO Nº 65	RESPONSABLES DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES, SAD Y AES .....	113
CUADRO Nº 66	RESPONSABLE DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES, SAD Y AES, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	114
CUADRO Nº 67	RESPONSABLE DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES, SAD Y AES, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	115
CUADRO Nº 68	EVALUACIONES QUE REALIZAN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	120
CUADRO Nº 69	ELABORACIÓN DE PLANES INDIVIDUALES Y ORGANISMO QUE LOS REALIZA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	121
CUADRO Nº 70	ELABORACIÓN DE PLANES INDIVIDUALES Y ORGANISMOS QUE LOS REALIZAN POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	122
CUADRO Nº 71	UNIDADES DE BASE QUE REALIZAN PLANES DE ATENCIÓN; INCLUSIÓN O NO EN ELLAS DE INDICADORES DE EVALUACIÓN. DISTRIBUCIÓN POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	123
CUADRO Nº 72	EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS DE URGENCIA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS ..	124
CUADRO Nº 73	NÚMERO DE DÍAS DE ESPERA PARA OBTENER UN SAD EN CASO DE URGENCIA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	124
CUADRO Nº 74	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: ÁLAVA .....	126

CUADRO Nº 75	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: BIZKAIA .....	127
CUADRO Nº 76	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: GIPUZKOA ..	127
CUADRO Nº 77	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE MENOS DE 1.000 HABITANTES .....	128
CUADRO Nº 78	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE 1.000 - 5.000 HABITANTES .....	128
CUADRO Nº 79	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE 5.001 - 10.000 HABITANTES .....	129
CUADRO Nº 80	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE 10.001 - 50.000 HABITANTES .....	129
CUADRO Nº 81	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES .....	130
CUADRO Nº 82	DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: TOTAL C.A.P.V.	130
CUADRO Nº 83	DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIAS DE LAS DEMANDAS POR CONTINGENCIAS Y TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	131
CUADRO Nº 84	DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS DEMANDAS POR CONTINGENCIAS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	132
CUADRO Nº 85	DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS DEMANDAS, POR RECURSO SOLICITADO Y TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	132
CUADRO Nº 86	DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS DEMANDAS, POR RECURSO SOLICITADO Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	133
CUADRO Nº 87	APOYO DE VOLUNTARIADO INFORMAL DE QUE DISPONEN LAS UNIDADES DE BASE POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	142
CUADRO Nº 88	DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS QUE CUENTAN CON EL APOYO DE PERSONAS VOLUNTARIAS ATENDIENDO AL NÚMERO DE ÉSTAS .....	143
CUADRO Nº 89	FRECUENCIAS DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL PERSONAL VOLUNTARIO .....	143
CUADRO Nº 90	EXISTENCIA DE GRUPOS DE VOLUNTARIOS Y RELACIONES QUE MANTIENEN CON LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	145
CUADRO Nº 91	NÚMERO DE PERSONAS INTEGRADAS EN GRUPOS DE VOLUNTARIADO Y RELACIÓN QUE MANTIENEN CON LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE .....	146
CUADRO Nº 92	ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL VOLUNTARIADO ORGANIZADO .....	146

CUADRO Nº 93	VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE EN EL SISTEMA SANITARIO, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	147
CUADRO Nº 94	NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DEL SISTEMA SANITARIO POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	148
CUADRO Nº 95	NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS Y VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN CON EL ÁREA SANITARIA .....	148
CUADRO Nº 96	VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE CON EL SISTEMA EDUCATIVO, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	149
CUADRO Nº 97	NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DEL SISTEMA EDUCATIVO, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS .....	150
CUADRO Nº 98	NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS Y VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN CON EL SISTEMA EDUCATIVO .....	151
CUADRO Nº 99	VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE CON DIFERENTES SISTEMAS, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	152
CUADRO Nº 100	VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE CON DIFERENTES SISTEMAS, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS .....	153
CUADRO Nº 101	NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DE OTROS SISTEMAS, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	154
CUADRO Nº 102	NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DE OTROS SISTEMAS, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS...	155

# **PRESENTACIÓN DEL INFORME**

- **Este informe extraordinario analiza la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco.** En anteriores informes el Ararteko ha estudiado la situación de diferentes colectivos y ha efectuado propuestas de mejora sobre otros servicios de carácter especializado: servicios para personas mayores, detenidas, encarceladas, menores desprotegidos o en situaciones de especial riesgo, personas enfermas... Prácticamente en todos los trabajos realizados aparece con claridad el papel clave que juegan, o que deben jugar, los servicios sociales de base, como primer elemento de atención y respuesta a las necesidades sociales y servicio más próximo a la población. Con frecuencia, se han detectado también las limitaciones que presentan tales servicios, lo que constituye un condicionante para la puesta en marcha de nuevos programas de atención y, en definitiva, para la mejora de las prestaciones sociales al conjunto de la población.

No podemos olvidar que, a diferencia de otros servicios consolidados y de gran tradición histórica como, por ejemplo, los servicios educativos o sanitarios, nos encontramos aquí ante una red de reciente creación entre nosotros, ante un sector disperso, de carácter local, que ha ido surgiendo y creciendo paulatinamente durante los últimos años y al que, cada vez, se le van exigiendo mayores funciones o campos de actuación.

Parecía, pues, de interés efectuar un análisis de la situación actual de estos servicios de atención primaria que pudiera servir de base para su mejora. La perspectiva adoptada por el Ararteko en todos sus trabajos es siempre la de mejora del servicio ofrecido y mayor garantía en la protección de los derechos que corresponden a la ciudadanía. Pero, aun dentro de esa perspectiva, caben diferentes opciones metodológicas a la hora de abordar este sector: valorar estos servicios a partir de la recogida sistemática de la voz de sus usuarios, analizar las necesidades y demandas de atención primaria, satisfechas o insatisfechas, que tienen los ciudadanos y ciudadanas de esta Comunidad, evaluar cualitativamente y en profundidad una muestra significativa de unidades de base... En esta ocasión, se ha optado por una vía más indirecta y menos costosa: la de recoger, de forma lo más amplia posible, la visión que tienen del servicio las propias personas que trabajan profesionalmente en él. Se trata, sin duda, de una visión interna, cualificada, que puede servir como primera fuente de información y que debe ser complementada con futuros estudios.

- **Para la realización del trabajo se pidió la colaboración y la respuesta a los cuestionarios a todas las unidades de base existentes en nuestra Comunidad.** La respuesta obtenida ha sido realmente elevada: 210 unidades de

base -más del 80% de las existentes- realizaron sus aportaciones al estudio que ahora se presenta. Ello nos permite ofrecer datos y valoraciones suficientemente representativas, no sólo para el conjunto de la Comunidad, sino también para cada Territorio Histórico y para los diferentes tipos de municipio en función de su tamaño. Datos y valoraciones sobre múltiples aspectos que inciden en la atención ofrecida a la ciudadanía: clarificación de su campo de trabajo, situación actual de las plantillas de profesionales, diferencias significativas entre territorios y zonas, relaciones entre profesionales y responsables políticos locales, condiciones materiales de los servicios, tipo de trabajo que se efectúa o al que no se llega por diversas causas, coordinación con otros servicios y agentes sociales...

Al margen de la estructura interna del informe, que se puede apreciar claramente en su índice, el trabajo que aquí se presenta ofrece básicamente **tres tipos de información significativa**:

1. **Ofrece criterios de referencia**, modelos de buenas prácticas, pautas de actuación o de organización que han sido tenidas en cuenta a la hora de analizar estos servicios y que pueden servir, también, como indicadores de evaluación.
  2. **Describe la situación actual** (la recogida de información se realizó a finales de 1998 y principio de 1999) de las unidades de base de nuestra Comunidad, a la luz de las respuestas aportadas por las propias personas que desarrollan su labor profesional en ellas, comparando dicha situación con los criterios de referencia señalados.
  3. **Propone diferentes líneas de actuación y recomendaciones** concretas para la mejora del servicio, es decir, para pasar de la situación actual (descrita) a la señalada como deseable (modelo de referencia).
- En esta presentación del informe **quiero destacar algunos elementos que se encuentran en él y que, desde una perspectiva garantista de los derechos, me preocupan de modo especial**:

1. **La todavía escasa clarificación de las funciones que corresponden a estos servicios y el conocimiento que de ellos tiene la ciudadanía.**

A pesar de los casi veinte años de experiencia, todavía hay muchas personas que desconocen las funciones de las unidades de base y, lo que es más importante, las demandas que pueden presentar ante ellas, los derechos que pueden exigir. Esta situación suele ser frecuente con instituciones o servicios relativamente recientes o no suficientemente consolidados. La propia institución del Ararteko es un ejemplo de ello.

La indefinición o la falta de claridad en las funciones, tareas y responsabilidades que corresponden a las unidades de base no facilita su pleno conocimiento y utilización por parte de la ciudadanía. La actual Ley de Servicios Sociales de nuestra Comunidad, de 1996, o la Ley de Lucha contra la Exclusión, de 1998, son excesivamente genéricas en este sentido y no existe una normativa especí-

fica para estos servicios. Tampoco parece que se hayan dado todos los pasos posibles para extender el conocimiento de estos servicios al conjunto de toda la población o a sectores sociales especialmente vulnerables. Tal vez exista, incluso, un cierto miedo a que un mayor conocimiento de estos servicios lleve a un desbordamiento de los mismos. Si solamente determinadas personas conocen y utilizan estos servicios no se está garantizando en la práctica una atención igualitaria a los ciudadanos y ciudadanas de esta Comunidad.

## **2. La gran desigualdad que se aprecia en los niveles de atención ofrecidos a la población, entre los diferentes territorios, zonas o municipios.**

El informe refleja grandes diferencias entre las distintas unidades de base en función del Territorio Histórico o del municipio o zona (rural, urbana...) a la que pertenecen. Diferencias muy significativas en cuestiones con incidencia directa en el servicio ofrecido: ratio profesional/número de habitantes; procedimientos más o menos complejos para lograr prestaciones; criterios diferentes respecto a los plazos, contenido y divulgación de los informes sociales; tiempos de respuesta a las necesidades urgentes; niveles de coordinación entre diferentes servicios... Y todo ello, sin entrar en las diferencias en cuanto a recursos materiales y cuantías económicas puestas a disposición de la atención social.

La consecuencia evidente de esta situación es la muy desigual atención al ciudadano de un municipio a otro, y de un Territorio a otro. En opinión de esta institución, es necesario lograr una mayor homogeneidad en el servicio que, de hecho, se ofrece y garantizar en todos los casos una serie de mínimos claros.

## **3. La sobrecarga de trabajo administrativo y, consiguientemente, la menor dedicación al trabajo social que afecta a gran parte de las profesionales<sup>(1)</sup>.**

El informe recoge la queja generalizada de las profesionales de las unidades de base sobre el exceso de tareas administrativas que recaen sobre ellas. Esta situación reduce sensiblemente las posibilidades de dedicación al trabajo propiamente social, al trabajo social individual y comunitario. El reforzamiento de los apoyos administrativos, la informatización de los servicios, la simplificación de los procedimientos, o la formación permanente, que se proponen en este informe, deben servir para superar esta situación.

## **4. Las condiciones de accesibilidad de muchos de los servicios, que dificultan su utilización.**

Existen muchos tipos de barreras que dificultan, de hecho, el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios sociales. El informe refleja algunas de

---

(1) En este informe se utilizará casi siempre el femenino como genérico para referirse al personal que trabaja en los servicios sociales de base, ya que se trata de un colectivo compuesto muy mayoritariamente por mujeres.

estas barreras: la ubicación de algunas unidades, el desconocimiento de la población acerca de ellas, la complejidad de los procedimientos, las condiciones de accesibilidad de muchas de las unidades... Respecto a esta última cuestión, los datos ofrecidos son muy preocupantes: después de más de dieciséis años desde la aprobación del primer Decreto de supresión de las barreras arquitectónicas, todavía hoy la mayor parte de los centros de los servicios sociales de base siguen siendo inaccesibles. Al menos a 159 centros no puede acceder, por ejemplo, una persona en silla de ruedas, de forma autónoma.

La institución del Ararteko iniciará actuaciones de oficio específicas con los diferentes ayuntamientos para mejorar las posibilidades de acceso a los centros.

## **5. El derecho a la intimidad de las personas que acuden a los servicios.**

El informe recoge cuestiones materiales y procedimentales que repercuten seriamente en el derecho a la intimidad de las personas que acuden a los servicios: características de los despachos o de las salas de espera, sistemas de archivo de la documentación, tipo de información que se recoge en algunos informes sociales, número de personas que tienen acceso a esa información y que participan en la toma de decisiones... También estas cuestiones dificultan el acceso de algunas personas a los servicios, y se convierten en un freno para ellas.

## **6. La escasa colaboración con otros servicios y agentes sociales.**

Es evidente que, en nuestra sociedad, la atención social ofrecida por las unidades de base es una entre muchas. Y no sólo porque existen múltiples servicios especializados, sino también por el enorme trabajo que sigue asumiendo la red natural (básicamente la familia) y por el peso que tienen las organizaciones de apoyo y el voluntariado. Son muchas, pues, las iniciativas y muchos los recursos que, de hecho, trabajan contra la exclusión social.

El informe recoge la falta de conocimiento, colaboración y coordinación que, en muchas ocasiones, se da entre las distintas redes. Aprovechar la solidaridad existente en la propia sociedad es una necesidad para la mejora de la atención real, y para lograr un mayor rendimiento y un mejor aprovechamiento de todos los recursos comunitarios.

## **7. La demanda de atención oculta y a la que no se ofrece respuesta.**

Muchas de las limitaciones actuales de los servicios sociales de base, hasta ahora señaladas, apuntan en la misma dirección y plantean dos interrogantes clave: ¿qué recursos de los que ofrecen los servicios sociales de base no son requeridos por los ciudadanos porque éstos tienen una idea equivocada de ellos o, simplemente, no los conocen?, ¿qué demandas explícitas de las recibidas por los servicios sociales de base no son atendidas o son atendidas inadecuadamente?

El informe realizado no responde suficientemente a estas cuestiones por razones metodológicas. Sí plantea, con claridad, la necesidad de realizar otras investigaciones que analicen directamente estas cuestiones: las necesidades no expresadas en demandas y las demandas inadecuadamente resueltas.

- Una buena parte de las 21 **recomendaciones** que se efectúan en este informe tratan de corregir, precisamente, los problemas anteriormente señalados. El Ararteko hará llegar estas recomendaciones a los responsables de las diferentes instituciones afectadas y, posteriormente, efectuará un **seguimiento** para conocer el grado de aplicación de las mismas, bien a través de actuaciones concretas de oficio, bien por medio de visitas a las unidades de base.
- Para terminar esta presentación quiero expresar mi **agradecimiento** por su trabajo y colaboración a las personas e instituciones que han hecho posible el informe, y especialmente al Centro de Documentación y Estudios SIIS, encargado de su diseño y elaboración, y a todas las profesionales de las unidades de base que han aportado sus datos, valoraciones y sugerencias.

Confío en que este trabajo ayude al de todas las personas e instituciones implicadas en la atención social, y sirva a la mejora de un servicio clave para garantizar los derechos sociales que corresponden a los ciudadanos y ciudadanas de esta Comunidad.

Vitoria/Gasteiz, 3 de noviembre de 1999

**EL ARARTEKO**  
**Xabier Markiegi Candina**

**CAPÍTULO I**  
**INTRODUCCIÓN**

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Presentación y objetivos

A lo largo de estos últimos años, los informes extraordinarios del Ararteko han estado dedicados al estudio de diversos programas y servicios del ámbito de los servicios sociales. Tienen un denominador común: todos ellos enfatizan la importancia de los servicios comunitarios -de la red primaria de atención- en el adecuado funcionamiento de los programas y servicios investigados. Esta es la razón que explica y justifica el estudio realizado sobre “La situación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco».

La Ley 6/82 de Servicios Sociales, que durante catorce años presidió el funcionamiento de este último subsistema de la protección social, no hacía siquiera mención expresa a los servicios sociales de base, si bien en su articulado, de forma bastante genérica, se recogían una serie de directrices que, a posteriori, han demostrado estar estrechamente relacionadas con ellos:

- El artículo tercero, que determina las áreas preferentes de actuación, incluye entre éstas muchas de las que hoy se consideran propias de un servicio social de base, aunque, insistimos, sin referirlas expresamente a ellos.
- El artículo quinto, que recoge los principios inspiradores del funcionamiento de los servicios sociales, preconiza la introducción de criterios de máxima descentralización en su gestión.
- Los artículos once a dieciséis, ambos incluidos, concretan las competencias de las entidades locales, ayuntamientos y entidades supramunicipales en el campo de los servicios sociales, haciéndoles básicamente responsables de su organización y gestión dentro de su ámbito geográfico de influencia.

La puesta en marcha con carácter general en esta Comunidad, primero, del programa de atención domiciliaria y, posteriormente, del Plan de Lucha contra la Pobreza, abrió las puertas a la contratación de trabajadores sociales por parte de estas entidades locales, basándose en los convenios de financiación establecidos entre ellas y sus respectivas diputaciones. Si bien en dichos convenios las funciones asignadas a estos trabajadores sociales estaban relacionadas con la implantación y puesta en marcha del programa y el plan mencionados, en cada territorio histórico, de forma distinta, les fueron tam-

bién asignadas tareas, o fueron asumiendo, que trascendían de la pura gestión concreta y que, en mayor o menor medida, resultaban propias de un servicio social de base.

A pesar de esta intervención homogeneizadora de las diputaciones dentro de sus territorios, el elevado grado de autonomía de que disponen las entidades locales a la hora de organizar sus servicios, sumado a la ausencia de disposiciones legales concretas, ha desembocado en la proliferación de servicios locales que, bajo diferentes denominaciones y con distintos contenidos y procedimientos, recogen en todo o en parte - incluso en ocasiones exceden- las funciones asignadas por la Ley 5/96 a los servicios sociales de base.

Nos encontramos, en resumen, en la situación actual con:

- Una red de servicios locales con funciones propias de los servicios sociales de base muy heterogénea y bastante desconocida.
- Una definición genérica, y unas funciones concretas, asignadas por la nueva ley a los servicios sociales de base, a los que confiere un papel clave en la consolidación del sistema de servicios sociales, del que constituyen la red de atención primaria.
- La necesidad de estudiar en profundidad la situación de estos servicios y evaluar su grado de ajuste a los nuevos objetivos y funciones legalmente asignados.

Aunque ha transcurrido poco tiempo desde la institucionalización legal de estos servicios, su observación merece la pena, por la importancia social del papel que desempeñan, la complejidad que encierra el tema, y el carácter rápidamente cambiante de esta red primaria de atención de los servicios sociales.

## **1.2. Metodología y límites del trabajo**

A la hora de realizar cualquier tipo de investigación, los objetivos de la institución que la encarga resultan el primer factor limitativo; determinan el enfoque del trabajo y el campo de observación. Este informe, promovido por el Ararteko, no es ajeno a este principio general, y está concebido adoptando la visión del ciudadano que centra su atención en la calidad de la atención que recibe en los servicios sociales de base.

Materialmente el trabajo se sustenta en una encuesta, dirigida por correo, a todas las personas responsables de los servicios sociales de base públicos existentes en esta Comunidad, y en el análisis y selección, dentro de la documentación existente en el SIIS, de criterios y directrices de buena práctica contrastados y fiables.

Los resultados de la investigación, cuando ello resulta procedente, se presentan acompañados de esos criterios que, como es lógico, están confeccionados desde la perspectiva de la calidad de la atención al usuario, permitiendo un fácil cotejo entre la situación real y la deseable. En la medida en que los temas que se abordan resultan más genéricos, más discutibles, y menos sujetos a este tipo de criterios, los datos van acompañados de comentarios y reflexiones elaborados con vistas a enriquecer el debate.

Los resultados de la encuesta, teniendo en cuenta la forma de realizarla, pueden valorarse, en términos cuantitativos, como muy satisfactorios: se recuperaron cumplimentados el ochenta por ciento de los cuestionarios remitidos por correo. A nivel de detalle puede indicarse que en Álava respondieron todos los centros y que en Bizkaia y Gipuzkoa los porcentajes de no-respuesta fueron del 28,8 y del 20,0 por cien respectivamente; por tamaño de municipios, el índice mayor de no-respuestas se produjo en los centros situados en localidades de entre mil y diez mil habitantes, 24,0 por 100, y el menor, 14,3 por 100, en los que se encuentran en poblaciones comprendidas entre las diez y las cincuenta mil personas. Puede considerarse, por tanto, que desde estas dos perspectivas, la territorial y la del tamaño poblacional, que son las variables básicas del análisis, los resultados que se exponen tienen un elevado grado de representatividad.

La calidad de los resultados obtenidos es algo desigual, aunque, básicamente, satisfactoria. La encuesta por correo ofrece evidentes ventajas, entre ellas las económicas, pero en el mundo de los servicios sociales, la terminología está sin acabar de perfilar y ello abre las puertas, en ocasiones, a interpretaciones diversas, difíciles de controlar a través de esta técnica de investigación. Por esta razón los datos, siempre que se ha juzgado oportuno, van acompañados de una valoración de su calidad.

Señalaremos, para concluir, que, quizás con excesiva frecuencia, se recurre a lo largo del informe a comparar el sistema de servicios sociales con el sanitario, y a los servicios sociales de base con la red ambulatoria de salud. Las similitudes, en términos de sistemas, son muchas, por mucho que su organización administrativa y otras cuestiones importantes resulten sustancialmente distintas en nuestra Comunidad. Hemos considerado, no obstante, que estas comparaciones, a la hora de abordar bastantes problemas, contribuyen en buena medida a enmarcarlos y clarificarlos.

### **1.3. Presentación del informe**

El estudio se presenta dividido en ocho capítulos, incluido éste, de carácter introductorio.

En el siguiente, se realiza una aproximación cualitativa a la situación de los servicios sociales de base de nuestra Comunidad, que juzgamos necesaria en función del bajo e impreciso nivel de conocimiento que la mayor parte de la población tiene todavía en relación a ellos. El contenido de este capítulo contribuye, además, a acabar de enmarcar el resto del trabajo, delimitando más claramente sus fronteras y su contenido.

El tercer capítulo aborda una cuestión clave, los objetivos y las funciones -el porqué y el para qué de estos servicios- analizando, en primer lugar, las disposiciones normativas, y cotejando a continuación los requerimientos que de ellas emanan con lo que efectivamente sucede en la realidad.

Se dedican a continuación dos capítulos al estudio de los recursos que las administraciones públicas destinan al mantenimiento de estos servicios. El primero, el de los recursos humanos que, en el caso que nos ocupa, resultan particularmente esenciales, aborda la cuestión desde cuatro perspectivas:

- La plantilla de personal, fijando su atención en las trabajadoras sociales -la figura profesional central en estos servicios- y en las administrativas, estamentos ambos que constituyen el núcleo de los servicios sociales de base.
- La formación de las profesionales, problema de especial relieve en razón de la fragmentación de los servicios y el acelerado proceso de cambio a que se encuentran sujetos.
- Las relaciones que mantienen las personas responsables de estos centros con los representantes políticos locales, que desempeñan un papel importante en la red primaria de atención de este sistema de protección.
- Sus quejas y sugerencias, recogidas en una pregunta abierta, con el ánimo de dar voz y protagonismo en el estudio a estas profesionales.

El segundo pasa revista a los recursos materiales de que disponen los centros –despachos, instalaciones, mobiliario...– elementos que, por un lado, resultan indicativos de la importancia concedida por los responsables públicos a estos centros y, por otro, pueden, en determinadas circunstancias, frenar el acceso de los ciudadanos a esos servicios.

Los dos últimos capítulos centran su atención en la actividad desplegada por estos servicios, distinguiendo, de forma quizás excesivamente radical, lo que es el trabajo social individual de lo que es el trabajo social comunitario. El tema del trabajo social individual se aborda desde cinco perspectivas:

- La información que se presta a la población, cuestión que resulta clave para la normalización de esta red primaria de atención.
- La gestión administrativa.
- Los tratamientos individuales y familiares, epígrafe en el que se analizan cuestiones tales como la evaluación de las necesidades, la elaboración de planes individuales de atención, el seguimiento de dichos planes, etc.
- Los procedimientos establecidos por los centros para atender a las necesidades de la población sobrevenidas de forma inesperada.
- Se incluye, por último, un quinto apartado, que no encuentra mejor acomodo que en este capítulo, que ofrece una primera visión de la demanda que reciben estos servicios; su objetivo fundamental es enfatizar la importancia de establecer un buen sistema de seguimiento de esta variable y, en general, un buen sistema de información para el desarrollo futuro del sistema.

El trabajo social comunitario, por su parte, es objeto de observación desde dos puntos de vista: las relaciones que mantienen las personas responsables con los recursos informales de su zona, y las que tienen establecidas con los recursos formales.

El último capítulo del informe se destina a efectuar un diagnóstico global de la situación, a presentar un resumen de los principales problemas que afectan al desarrollo de los servicios y a recoger las recomendaciones que se proponen para su mejora.

## **CAPÍTULO II**

# **LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE: DIVERSIDAD DE LOS MODELOS Y DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE OBSERVACIÓN**

## **2. LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE: DIVERSIDAD DE LOS MODELOS Y DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE OBSERVACIÓN**

Resulta difícil, todavía en estos momentos, realizar una delimitación precisa de los servicios sociales de base de nuestra Comunidad. Estos centros que, sobre el papel, constituyen la red de atención primaria del sistema de servicios sociales, no se encuentran en la práctica claramente perfilados, ni son bien identificables por buena parte de la población, fenómenos que se evidencian a nada que se contrapongan, simplemente, con los centros ambulatorios que constituyen la red básica de atención del sistema sanitario.

El problema, de entrada, es conceptual, de ausencia de una definición suficientemente operativa de lo que debe entenderse por servicios sociales de base. Afirmando de ellos, como lo hace la Ley, que “constituyen unidades polivalentes y multidisciplinarias de actuación que tienen como objetivo central el desarrollo de la acción comunitaria...” es trasladar toda la ambigüedad de esa terminología, sujeta a variadísimas interpretaciones, a los servicios sociales de base.

No contribuye a aclarar mucho esta indeterminación la relación de funciones asignadas, también legalmente, a este tipo de servicios. En concreto, la inclusión entre las mismas de actividades tales como:

- “Desarrollar programas de intervención orientados a proporcionar los recursos y medios que faciliten la integración social de personas, familias y grupos, atendiendo prioritariamente la prevención de la marginación”, y
- “Realizar programas de sensibilización sobre las necesidades sociales existentes, y de fomento de la participación social en el desarrollo de la vida de la comunidad”, mantiene el concepto en los mismos términos de ambigüedad que su definición.

Es evidente que, partiendo de definiciones también vagas e imprecisas, se han desarrollado recursos, finalmente bien perfilados e identificables pero, en el caso de los servicios sociales de base, esta situación implica un pesado lastre para su desarrollo por dos razones: por el escaso grado de normalización alcanzado por este sistema y porque, en la configuración final de estos servicios, son los Ayuntamientos, doscientos cincuenta en nuestra Comunidad, los que tienen competencias plenas.

Por razones que tienen que ver con las herencias de todo tipo recibidas, con el carácter discrecional de buena parte de las prestaciones que administra, con las contingencias objeto de protección y los colectivos afectados por éstas... ni los ciudadanos de esta Comunidad, ni los responsables políticos locales, tienden a valorar el sistema de servicios sociales -en términos de responsabilidad pública, de universalidad y de normalización- de la misma forma que valoran otros sistemas de protección, tales como el educativo, el sanitario, o el de pensiones, por poner ejemplos obvios.

Como consecuencia de esta situación, cada una de las funciones asignadas a los servicios sociales de base, incluso las aparentemente más concretas, pueden ser objeto de interpretaciones muy variadas que repercuten luego en el desarrollo del servicio. Funciones claras, como la de informar a la población de los derechos y recursos sociales existentes o la de gestionar la tramitación de las prestaciones que les correspondan, se cumplen en muchos casos ofreciendo una ventanilla abierta al público durante unas horas determinadas y limitándose a responder a los requerimientos concretos planteados; en otros, muchos menos, llevando a cabo decididas, difíciles y costosas campañas diseñadas para trasvasar información a los que la tienen menos, que suelen ser, habitualmente, los principales destinatarios de muchos de los servicios sociales. Una u otra forma de proceder, cumpliéndose formalmente en ambos casos las funciones asignadas, implican un menor o mayor grado de desarrollo e implantación de los servicios sociales de base. En los extremos podemos encontrar, por tanto, centros que funcionan "a mínimos", haciendo una interpretación restrictiva de sus funciones, y otros, consolidados y potentes, que hacen una lectura amplia y consecuente de las mismas.

Sucede, por otra parte, además, que, al margen del menor o mayor grado de desarrollo e implantación de las funciones propias de este servicio en una localidad determinada, su organización material puede ser totalmente distinta de la existente en otra localidad de similares características. Hay Ayuntamientos que incluyen en un mismo departamento, denominado de Acción Social, de Bienestar Social, de Servicios Sociales...-la falta de unificación de la nomenclatura es sintomática- a un amplio plantel de técnicos -trabajador social, animador sociocultural, técnicos en prevención, en empleo, en igualdad de oportunidades, abogado, psicólogo...-, que trabajan en equipo y cuya actividad se identifica con las funciones de los servicios sociales de base, y hay otros Ayuntamientos, con la misma plantilla de personal, pero distribuida en distintos departamentos, que trabajan de forma más compartimentalizada -Juventud, Mujer, Empleo, Drogodependencias, Acción Social...- y para los cuales los servicios sociales de base se identifican estrictamente con los proporcionados por el último de los departamentos citados, sin que en la encuesta se haya podido recoger información sobre los restantes. El hecho de que los Ayuntamientos sean los organismos públicos responsables del mantenimiento de estos servicios aumenta también, por otra vía, la de las diferencias en el tamaño poblacional, el grado de heterogeneidad de estos centros. La dimensión demográfica de los municipios de esta Comunidad oscila entre menos de cien habitantes y más de trescientos cincuenta mil y, aunque esto no se cumple en todos los casos, lógicamente, cuanto menor sea la población, más se ven restringidos los Ayuntamientos a ofrecer exclusivamente unas horas de atención de trabajadora social, y cuanto mayor sea, más posibilidades se crean de que esa figura profesional disponga del apoyo administrativo y del de otros técnicos especializados.

Esta amplia diversidad de situaciones no puede ser totalmente puesta de manifiesto más que a través de una investigación mucho más minuciosa, directa y costosa que la que se ha efectuado. Aunque lo deseable hubiese sido realizar una delimitación conceptual del trabajo -obtener una visión clara de todos los servicios y actuaciones que cumplen la definición y las funciones asignadas a los servicios sociales de base- lo cierto es que la delimitación finalmente adoptada está, en cierta medida, mediatizada por consideraciones administrativas. En este sentido, resulta preciso señalar que el ámbito del trabajo ha quedado finalmente establecido de la siguiente forma:

- Se ha recogido información en todos los casos, excepto cuando los cuestionarios no se han cumplimentado, sobre las unidades de base, entendiendo por tales los centros municipales desde los que se atienden las solicitudes de la población de un área determinada, de información, orientación y servicios y prestaciones concretos del sistema de servicios sociales; en múltiples ocasiones, particularmente cuando los municipios son pequeños, estas unidades de base se identifican totalmente con los servicios sociales de base.
- Se ha recogido además información sobre lo que cada uno de los Ayuntamientos considera que son sus servicios sociales de base.

Quiere ello decir, en otros términos, que quedan al margen de la investigación algunos departamentos municipales de bienestar social, cuando los interlocutores no imputan sus efectivos a servicios sociales de base concretos, y quedan también al margen algunos servicios y actividades propias de los servicios sociales de base, cuando se gestionan desde otros departamentos municipales distintos de los de acción social.

**CAPÍTULO III**

**OBJETIVOS Y FUNCIONES**

### **3. OBJETIVOS Y FUNCIONES**

#### **3.1. Criterios de referencia**

Los criterios de referencia adoptados en relación a los objetivos y funciones de los servicios sociales de base son los siguientes:

- Todos los servicios sociales de base deberían disponer de una declaración escrita de objetivos y funciones que desarrolle y concrete lo establecido en la Ley de Servicios Sociales a este respecto.
- Esta declaración debería recoger, de forma clara e inteligible para la mayor parte de la población, los siguientes aspectos:
  - Entidad pública de la que depende el servicio.
  - Contingencias que cubre, necesidades de la población a las que atiende.
  - Objetivos que persigue, en términos concretos, operativos y, en la medida de lo posible, evaluables.
  - Forma en que se atienden las contingencias y se alcanzan los objetivos, funciones que desempeña y servicios que presta.
  - Condiciones de acceso a los diferentes servicios y prestaciones.
  - Organización y financiación de los servicios.
  - Papel que desempeñan en relación al sistema de servicios sociales, al sistema de protección social y al desarrollo comunitario.
  - Derechos y obligaciones de los usuarios, de los profesionales y del Ayuntamiento.
  - Procedimientos de participación, de sugerencias y de quejas.
- Este documento debería ser objeto del mayor grado de difusión y explicación a la población; su participación debe considerarse esencial para el desarrollo del servicio y la mejora de la calidad de atención.
- La declaración de objetivos y funciones del servicio social de base debería estar enmarcada dentro de un proyecto más global de desarrollo comunitario.
- De forma periódica y participativa esta declaración debiera ser evaluada y revisada.

### 3.2. Situación actual

Los objetivos y las funciones de los servicios sociales de base de la Comunidad Autónoma Vasca están establecidos en la Ley de Servicios Sociales 5/96, en su artículo séptimo. Los términos en que esta Ley los define resultan, como ya se ha indicado en el capítulo introductorio, excesivamente genéricos, al girar en torno a conceptos poco precisos, tales como acción comunitaria, integración social, prevención de la marginación y otros; esta indefinición explica, en parte, la diversidad y heterogeneidad imperante en el campo de nuestros servicios sociales de base.

Aunque las Diputaciones Forales no han avanzado significativamente en la concreción de estos objetivos y funciones en relación a lo dispuesto por la Ley, merece la pena detenerse, siquiera brevemente, a comentar algunos aspectos de su intervención en este ámbito.

En una investigación interna promovida recientemente por el Instituto Foral de Bienestar Social para evaluar el grado de cumplimiento de las funciones asignadas a estos servicios en una zona rural alavesa, se comentaba, en el capítulo de presentación “la proliferación de documentos oficiales surgidos a lo largo del tiempo en los que se imputaban a dicho servicio (se refiere a los servicios sociales de base), colecciones de funciones distintas”; recogemos en la página que aparece a continuación, por resultar sumamente expresivas, esas colecciones de funciones.

En relación a un tríptico elaborado por el Instituto sobre este tipo de servicios, se afirma igualmente en ese estudio lo siguiente: “El documento explica muy brevemente, en poco más de veinte líneas, y con un lenguaje quizás excesivamente técnico, las funciones que desarrolla, e incluye un directorio con los horarios de atención, remitiendo a la gente interesada al asistente social para ampliar la información. Es una especie de embrión de lo que sería una Declaración de Objetivos y Funciones y en este sentido merecería la pena desarrollarlo y volver a repetir la iniciativa”.

En la actualidad en Álava, en los convenios tipo de colaboración que suscribe el Departamento de Servicios Sociales con las entidades locales para la prestación de servicios sociales de base, para su mantenimiento, éstos quedan definidos como “unidades polivalentes y multidisciplinarias de actuación que, dirigidas a la población de las zonas en que actúan, y a cargo de las y los asistentes sociales, cumplen las siguientes funciones”, reproduciéndose a continuación textualmente las consignadas en la Ley de Servicios Sociales, y sin que se haga mención expresa de sus objetivos.

En Gipuzkoa, por su parte, también dentro de los convenios tipo que suscribe su Diputación con los Ayuntamientos para la consolidación de estos servicios, se señala en relación a este tema que los Ayuntamientos, a través de sus servicios sociales de base deberán:

- «Hacer efectivas las prestaciones básicas del Sistema de Servicios Sociales, que pueden resumirse en:
  - Información, orientación y valoración.

**FUNCIONES ASIGNADAS A LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**

<p><b>NORMA FORAL 27/89 CONVENIO ENTRE D.F. Y LOS AYUNTAMIENTOS DE ZUYA 13-7-89</b></p> <p><b>BORRADOR CONVENIO D.F./ CUADRILLA ZUYA 1-1-97</b></p>	<p><b>MEMORIA 1995</b></p>	<p><b>IFBS GUÍA DE RECURSOS 96</b></p>	<p><b>MEMORIA 1996 LEY 5/96</b></p>	<p><b>PROPOSTA 1997</b></p>
<p>a) Informar y asesorar a los ciudadanos de la zona sobre sus derechos sociales y los medios existentes para hacerlos efectivos.</p> <p>b) Atender las demandas y problemáticas individuales y colectivas relacionadas con los servicios y prestaciones sociales, proponer su concesión y realizar el seguimiento que cada asunto requiera.</p> <p>c) Estudiar las necesidades de la zona y la adecuación de los servicios y prestaciones en ella existentes para satisfacerlas.</p> <p>d) Orientar hacia los servicios especializados a aquellos ciudadanos cuya problemática así lo requiera.</p> <p>e) Desarrollar acciones encaminadas a la prevención de la marginación y a la promoción social de la población en general.</p> <p>f) Asesorar a los Ayuntamientos en cuantos temas de índole social sean de interés para la zona y colaborar con los mismos en cuantos programas y servicios de esta naturaleza se requiera.</p>	<p>a) Informan y asesoran sobre los servicios, prestaciones y ayudas a las que pueden acceder los ciudadanos.</p> <p>b) Atienden demandas, individuales o colectivas, relativas a los servicios y prestaciones sociales, encauzan su resolución y realizan la atención y el seguimiento que cada caso necesita.</p> <p>c) Orientan y dirigen hacia los servicios especializados (tercera edad, minusválidas, infancia, mujer, etc...) a aquellas personas cuya problemática así lo requiera.</p> <p>d) Intervienen en el desarrollo de programas y acciones encaminadas a la prevención de la marginación y a la promoción social de los distintos sectores de la población.</p> <p>e) Asesoran a los Ayuntamientos en cuantos temas de índole social sean de interés para la zona.</p> <p>f) Los Servicios Sociales de Base ejecutan, asimismo, los programas básicos de desarrollo comunitario, prevención comunitaria de las drogodependencias y promoción del voluntariado.</p>	<p>a) Informar y asesorar a los ciudadanos de la zona sobre sus derechos sociales y los medios existentes para hacerlos efectivos.</p> <p>b) Atender demandas, individuales o colectivas, relativas a los servicios y prestaciones sociales, encauzar su resolución y realizar la atención y el seguimiento que cada caso necesita.</p> <p>c) Orientar y dirigir hacia los servicios especializados a aquellas personas cuya problemática así lo requiera.</p> <p>d) Intervir en el desarrollo de programas y acciones encaminadas a la prevención de la marginación y a la promoción social de los distintos sectores de la población.</p> <p>e) Asesorar a los Ayuntamientos en cuantos temas de índole social sean de interés para la zona y la adecuación de los servicios y prestaciones en ella existentes para satisfacerlos.</p> <p>f) Fomento del asociacionismo.</p> <p>g) Promoción del voluntariado.</p> <p>h) Prevención inespecífica de drogodependencias.</p>	<p>a) Ser centros de información, valoración y orientación de toda la población en cuanto a los derechos y recursos sociales existentes.</p> <p>b) Prestar servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada.</p> <p>c) Desarrollar programas de intervención orientados a proporcionar los recursos y medios que faciliten la integración social de personas, familias y grupos, atendiendo prioritariamente la prevención de la marginación.</p> <p>d) Realizar programas de sensibilización sobre las necesidades sociales existentes, y de fomento de la participación social en el desarrollo de la vida de la comunidad.</p> <p>e) Gestionar la tramitación de las prestaciones que les correspondan.</p> <p>f) Elaborar información con criterios de homogeneización, coordinación y sistematización.</p> <p>g) Servir de base en las labores de planificación y de racionalización de la utilización de los recursos sociales, mediante la detección de necesidades anómalas que se produzcan en su satisfacción.</p> <p>h) Cualquier otra función análoga que puedan desarrollar y se les atribuya expresamente.</p>	<p>a) Asesorar a los Ayuntamientos en cuantos temas de índole social sean de interés, promover la elaboración de planes de desarrollo y atención comunitaria e intervenir en su diseño, puesta en marcha, control y seguimiento en el ámbito de sus competencias.</p> <p>b) Informar y asesorar a los ciudadanos de la zona sobre sus derechos sociales y la forma de hacerlos efectivos.</p> <p>c) Evaluar de forma pertinente las necesidades individuales y familiares de la población residente en su zona relacionadas con las contingencias cubiertas por la protección social.</p> <p>d) Elaborar los planes individuales de atención teniendo en cuenta los recursos existentes, tanto los de carácter formal como los informales.</p> <p>e) Implicarse adecuadamente en la puesta en marcha y desarrollo de estos planes, administrando de la mejor manera posible los recursos propios de atención domiciliaria, ayudas de emergencia social... y facilitando el acceso a los restantes recursos, tanto del campo de los servicios sociales especializados como de los restantes campos de la protección social: seguridad social, desempleo, vivienda, sanidad, educación, formación...</p> <p>f) Realizar el seguimiento de las medidas puestas en marcha, tratando de mantener la adecuación entre necesidades y recursos.</p> <p>g) Mejorar el grado de cohesión social mediante el apoyo a las redes informales, la promoción del voluntariado y el asociacionismo y la puesta en marcha de programas preventivos en relación a todos aquellos factores que favorecen la aparición de situaciones de marginación social.</p> <p>h) Ofrecer a las instituciones supra-municipales pertinentes la información que se les requiera.</p>

(Fuente: Evaluación del Servicio Social de Base de Zuita. I.F.B.S.)

- Ayuda a domicilio.
  - Apoyo y tratamiento social.
  - Promoción del voluntariado y de la Cooperación Social.
  - Desarrollo y seguimiento del Plan de Lucha contra la Pobreza en sus diferentes niveles.
  - Otras prestaciones o actividades que se establezcan.
- Tramitar las prestaciones de carácter supramunicipal que sean propias del sistema de Servicios Sociales.
  - Cumplimentar los soportes documentales de evaluación establecidos por la Diputación Foral».

No se mencionan tampoco, en este modelo de convenio, los objetivos del servicio, las funciones se concretan más que en la Ley, reduciéndose las de carácter más genérico, y los centros aparecen como más orientados a la administración y gestión de los recursos disponibles.

El Plan Estratégico de los Servicios Sociales Comunitarios de Gipuzkoa, presentado por su Diputación a mediados del año 99, no está estructurado de la forma en que se preconiza en el apartado “Criterios de Referencia”, porque su finalidad es otra. Trata básicamente de establecer los objetivos estratégicos a medio y largo plazo, y las líneas de actuación y acciones concretas para alcanzar dichos objetivos, con la finalidad última de enmarcar las intervenciones futuras de Gizartekintza y servir de referencia al conjunto de agentes sociales que trabajan en este ámbito. Preconiza, entre otras muchas acciones, la mejora de la información a la población, pero no es un documento dirigido a ella con este fin.

En Bizkaia, por último, también en el marco de un convenio tipo interadministrativo para el funcionamiento de los servicios sociales de base municipales, se señala que éstos ejercerán en la demarcación correspondiente a su término municipal las funciones siguientes:

- «La atención a las problemáticas de carácter social que afecten, tanto a título individual como colectivo, a los residentes en dicho término municipal.
- Informar y elevar a la consideración de los respectivos órganos, todas las propuestas de resolución, que en materia de servicios sociales de competencia municipal, corresponde aprobar a tales órganos.
- La animación comunitaria en materia de servicios sociales municipales, entendida ésta como un conjunto de tareas destinadas a favorecer la toma de conciencia cívica sobre los problemas sociales existentes y a instrumentalizar los medios oportunos que hagan posible la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a dichos problemas y en la gestión de los servicios y/o actividades que se establezcan para la atención de los mismos.
- La información y el asesoramiento a los residentes en el referido término municipal de todo cuanto concierne a los servicios sociales a cargo y de los medios

disponibles para atenderlos, recogiendo y canalizando las sugerencias, opiniones, iniciativas y quejas sobre la calidad de los mismos, detectando y analizando los niveles de aceptación y satisfacción populares, así como las deficiencias apreciadas.

- El ejercicio de las tareas administrativas y técnicas encaminadas a asegurar la prestación, en el término municipal, de los servicios sociales a cargo del Ayuntamiento.
- Prestar apoyo administrativo y técnico a las relaciones interadministrativas de cooperación, existentes en materia de servicios sociales, entre el Ayuntamiento y la Diputación Foral de Bizkaia.
- Confeccionar estudios de necesidades y recursos en materia de servicios sociales de la competencia del Ayuntamiento clasificándolas en razón a los distintos sectores de población que las susciten, ello a fin de elaborar los correspondientes índices de usuarios potenciales de dichos servicios, distribuidos por áreas territoriales y poblacionales dentro del referido término municipal.
- Asesorar técnicamente al Ayuntamiento en todo proceso decisional en materia de servicios sociales de competencia municipal, especificando las condiciones y recursos que se precisen para ello, proporcionando el soporte informativo disponible, estableciendo los indicadores de cambio y sugiriendo las directrices de la acción administrativa en la materia.
- Cuantas otras tareas le sean encomendadas por la superioridad o le vengan atribuidas por las disposiciones vigentes en materia de servicios sociales de la competencia del Ayuntamiento».

El grado de concreción en las funciones atribuidas por la Diputación de Bizkaia a los servicios sociales de base se encuentra a caballo del de los otros dos Territorios y, al igual que en ellos, el convenio omite el tema de los objetivos.

Resulta admisible, dado el carácter genérico de las declaraciones, que puedan existir esas diferencias territoriales a la hora de definir las funciones atribuibles a la red primaria de atención de los servicios sociales; lo que resulta más cuestionable, y debiera ser objeto de seria reflexión, es el grado de ambigüedad en el que se mueven, todavía, unos servicios que han alcanzado tal grado de implantación y desarrollo.

Los resultados que se obtienen de la explotación de la encuesta dirigida a las personas responsables de los servicios están, también en parte, impregnados de esta indeterminación; hay contestaciones que pueden ser aceptadas sin discusión y, otras, que tienen que ser enmarcadas entre interrogantes, o matizadas.

El hecho de que en la mitad de las encuestas se afirme que el centro funciona sin que exista un documento de objetivos y funciones, no admite interrogantes. Quiere ello decir que el 50 por 100 de los centros, que atienden al 58,7 por 100 de la población, carecen de un instrumento básico para normalizar las relaciones directas existentes

entre el Ayuntamiento, las profesionales responsables y los ciudadanos. El Territorio con mayor proporción de respuestas negativas es el de Bizkaia, 65,8 por 100 del total, apareciendo en el extremo opuesto Álava, con tan sólo un 14,5 por 100 de respuestas en el mismo sentido. Desde la perspectiva del tamaño de los municipios, las diferencias son más pequeñas: el 60,0 por 100 de los que tienen entre diez mil y cincuenta mil habitantes carecen de una declaración de objetivos y funciones, frente al 43,2 por 100 de los municipios más pequeños, los de menos de mil habitantes, que son los que obtienen un porcentaje más bajo.

CUADRO Nº 1

EXISTENCIA DE UNA DECLARACIÓN DE OBJETIVOS Y FUNCIONES POR TERRITORIO Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS									
	Sí existe		No existe		Ns/Nc		Total		
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	
Territorios	Álava	45	81,8	8	14,5	2	3,6	55	100,0
	Bizkaia	25	31,6	52	65,8	2	2,5	79	100,0
	Gipuzkoa	31	40,8	45	59,2	-	-	76	100,0
Tamaño	< 1.000	42	56,8	32	43,2	-	-	74	100,0
	1.001-10.000	34	44,7	41	53,9	1	1,3	76	100,0
	10.001-50.000	12	40,0	18	60,0	-	-	30	100,0
	>50.000	13	43,3	14	46,7	3	10,0	30	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>41,8</b>	<b>105</b>	<b>50,0</b>	<b>4</b>	<b>1,9</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	

Las otras contestaciones, las de las profesionales que optan por decir que su unidad de base dispone de “algún tipo de declaración, algún escrito, que especifique los objetivos y funciones del servicio”, 48,1 por 100, deben ser aceptadas con ciertas reservas porque, en buen número de casos, ese documento o escrito al que los profesionales aluden es el convenio suscrito entre su Ayuntamiento y su Diputación, o el tríptico elaborado por el Instituto Foral, al que también antes nos hemos referido, o su contrato laboral... La pregunta no ha sido interpretada en muchos casos en el sentido que se pretendía formular y los resultados no pueden aceptarse sin matizarlos algo más.

La siguiente pregunta que aparecía en el cuestionario, dirigida exclusivamente a quienes habían afirmado que su unidad de base disponía de esa declaración, interrogaba sobre si en la misma se incluía o no un apartado relativo a los procedimientos de queja o de reclamación de los usuarios, aspecto muy importante para la normalización del servicio y sumamente expresivo del alcance y contenido de dicha declaración.

En este caso, tan sólo nueve de las ciento una respuestas obtenidas son afirmativas; cuatro corresponden a unidades de base de la capital alavesa y cinco a unidades vizcaínas, cuatro de ellas dirigidas por un mismo profesional. Esos son, en definitiva, los servicios sociales de base que parecen disponer de un documento de las características del que se preconiza en el apartado anterior.

En relación al tema de las reclamaciones, es también llamativo el hecho de que tan sólo nueve unidades de base, el 4,3 por 100 del total, tengan a disposición de los usuarios formularios que les faciliten el ejercicio de ese derecho; curiosamente, ninguna de estas unidades es de las que cuentan con una declaración de objetivos y funciones con un apartado específico de quejas y reclamaciones.

A la vista de los resultados expuestos hasta el momento, no resulta sorprendente, pero sí preocupante, el hecho de que más de una cuarta parte de las responsables de los centros de atención primaria del sistema de servicios sociales, el 29,1 por 100, afirmen que no tienen claramente establecidas las funciones que deben realizar y/o las formas de llevarlas a cabo; para la mayoría de ellos, 37 de los 61, esta situación provoca problemas importantes, para los 24 restantes no tiene mayores implicaciones.

En conjunto, tengan o no claramente establecidas sus funciones, en 159 de las 210 unidades investigadas se señala que existen, al menos, problemas puntuales en la delimitación de las mismas, apreciándose una situación relativa sólo algo mejor en este sentido, entre los centros que afirman disponer de una declaración escrita de objetivos y funciones, lo que pone de manifiesto un cierto grado de indeterminación en dichos documentos.

CUADRO Nº 2

**DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE BASE  
SEGÚN ESTÉN CLARAMENTE ESTABLECIDAS LAS FUNCIONES  
QUE DEBEN REALIZAR Y TENGAN O NO UNA DECLARACIÓN  
ESCRITA DE LAS MISMAS**

¿Están claramente establecidas las funciones?	Sí		No		Ns/Nc		Total	
	Número	% col.	Número	% col.	Número	% col.	Número	% col.
Sí, sin problemas	1	1,0	23	21,9	-	-	24	11,4
Sí, problemas puntuales	74	73,3	31	29,5	3	75,0	108	51,4
Sí, problemas frecuentes	8	7,9	6	5,7	-	-	14	6,7
No, sin problemas	6	5,9	18	17,1	-	-	24	11,5
No, con problemas	11	10,9	26	24,8	-	-	37	17,6
Ns/Nc	1	1,0	1	1,0	1	25,0	3	1,4
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>	<b>105</b>	<b>100,0</b>	<b>4</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Si sumamos, por un lado, las respuestas “sin problemas” y “sólo problemas puntuales” y, por otro, “problemas frecuentes” y “bastantes problemas” obtenemos a nivel territorial y de tamaño de los municipios los siguientes resultados:

A la vista de estos datos, el problema parece adquirir particular relevancia en el Territorio Histórico de Álava -puede admitirse como hipótesis que ello sea debido al mayor grado de implicación de sus centros en tareas relacionadas con el desarrollo comunitario, menos fáciles de concretar que las estrictas de gestión de recursos- y en los municipios con mayor volumen de población, por encima de los cincuenta mil habitantes; en

relación a este último grupo, cabe señalar que de las trece unidades de base urbanas que tropiezan con bastantes o muchos problemas, siete son bilbainas, tres donostiarras y ninguna vitoriana.

CUADRO Nº 3

**DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE BASE POR TERRITORIOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS, SEGÚN TENGAN POCOS O MUCHOS PROBLEMAS CON LA DELIMITACIÓN DE SUS FUNCIONES**

	Pocos problemas		Muchos problemas		Ns/Nc		Total	
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila
<b>Territorios</b>								
Álava	34	61,8	21	38,2	-	-	55	100,0
Bizkaia	58	73,5	19	24,0	2	2,5	79	100,0
Gipuzkoa	64	84,2	11	14,4	1	1,3	76	100,0
<b>Tamaño</b>								
< 1.000	50	67,5	23	31,1	1	1,4	74	100,0
1.001-10.000	62	81,6	12	15,8	2	2,6	76	100,0
10.001-50.000	27	89,9	3	11,0	-	-	30	100,0
>50.000	17	56,7	13	43,3	-	-	30	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>74,2</b>	<b>51</b>	<b>24,3</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Sólo en veintinueve de los doscientos diez cuestionarios recogidos, el 13,8 por 100 del total, las profesionales indican que reciben el apoyo técnico que necesitan para la adecuada realización de sus funciones siempre que lo solicitan, en ciento treinta y un casos echan en falta en ocasiones este tipo de ayuda, y en cuarenta y siete, 22,4 por 100 del total, optan simplemente por decir que no reciben el apoyo preciso. Si relacionamos estos resultados con la existencia de pocos o muchos problemas en la delimitación de las funciones, podemos constatar inmediatamente que son precisamente las profesionales que afirman tener muchos problemas en este sentido los que en mayor medida se quejan de la falta de apoyos técnicos.

CUADRO Nº 4

**EXISTENCIA DE MUCHOS O POCOS PROBLEMAS EN LA DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES Y APOYO TÉCNICO RECIBIDO**

Apoyo técnico recibido	Delimitación de funciones						Total	
	Pocos problemas		Muchos problemas		Ns/Nc		Número	% col.
	Número	% col.	Número	% col.	Número	% col.		
Siempre que se solicita	28	17,9	1	2,0	-	-	29	13,8
A veces se echa en falta	105	67,3	26	51,0	-	-	131	62,4
No se recibe	21	13,5	24	47,1	2	66,7	47	22,4
Ns/Nc	2	1,3	-	-	1	33,3	3	1,4
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>	<b>100,0</b>	<b>3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

La falta de los apoyos técnicos precisos es un problema que se agudiza a medida que aumenta el tamaño de los municipios y que se presenta con particular intensidad en el Territorio Histórico de Bizkaia.

CUADRO N° 5

<b>DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE BASE EN FUNCIÓN DEL APOYO TÉCNICO RECIBIDO POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS</b>											
		<b>Siempre que se precise</b>		<b>A veces se echa en falta</b>		<b>No se recibe</b>		<b>Ns/Nc</b>		<b>Total</b>	
		<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>
<b>Territorios</b>	Álava	10	18,2	44	88,0	1	1,8	-	-	55	100,0
	Bizkaia	7	8,9	43	54,4	26	32,9	3	3,8	79	100,0
	Gipuzkoa	12	15,8	44	57,9	20	26,3	-	-	76	100,0
<b>Tamaño</b>	<1.000	5	6,8	57	77,0	11	14,9	1	1,4	74	100,0
	1.001-10.000	9	11,8	48	63,2	17	22,4	2	2,6	76	100,0
	10.001-50.000	8	26,7	15	50,0	7	23,3	-	-	30	100,0
	>50.000	7	23,3	11	36,7	12	40,0	-	-	30	100,0
<b>TOTAL</b>		<b>29</b>	<b>13,8</b>	<b>131</b>	<b>62,4</b>	<b>47</b>	<b>22,4</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

## **CAPÍTULO IV**

# **LAS PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**

## **4. LAS PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**

### **4.1. La plantilla de profesionales**

#### **4.1.1. Aclaraciones previas**

Resulta prácticamente imposible, como se deduce de lo expuesto en anteriores epígrafes, determinar claramente la plantilla profesional de los servicios sociales de base de la Comunidad Autónoma. El problema, metodológicamente, resulta irresoluble por dos razones:

- Si se quiere abordar el tema desde la perspectiva de los recursos humanos que las entidades locales destinan a cumplir las funciones, muy genéricamente asignadas a los servicios sociales de base, la perspectiva adoptada en esta investigación no resulta válida; habría que haber centrado la atención en los Ayuntamientos como interlocutores, no en las personas responsables de los centros, y la investigación a través de una encuesta realizada por correo tendría que haber sido descartada. El coste de esta opción hubiese resultado, en cualquier caso, elevadísimo.
- Si el asunto se aborda, como en este caso, desde una perspectiva administrativa, hay que contar con el hecho de que los municipios tienen competencias plenas en esta materia y ofrecen, cada uno, su solución particular. Quiere ello decir, insistimos en ello, que trabajadores o trabajadoras que en mayor o menor grado realizan funciones propias de los servicios sociales de base, están adscritos en unos Ayuntamientos a dichos servicios, y en otros no; dependen de otras instancias administrativas que ignoran a los servicios sociales de base o colaboran, en mayor o menor grado, con ellos.

La solución por la que se ha optado para romper este círculo vicioso tiene carácter intermedio y responde a dos criterios básicos:

- Se considera como núcleo de los servicios sociales de base a las trabajadoras sociales y al personal administrativo. En ellas se centra la investigación.
- El resto de profesionales, que en unos casos aparecen adscritas y en otros no a estos servicios, se incluyen en la categoría de “otras” y tienen una consideración marginal, por razones estrictamente metodológicas.

Es preciso, por último, advertir que los datos que se recogen en este epígrafe están referidos exclusivamente a los 210, de los 261, servicios sociales de base que han respondido al cuestionario, sin intentar en este caso, por juzgarlo improcedente, extrapolar los resultados de esta muestra al conjunto de la población.

#### 4.1.2. La plantilla de trabajadoras sociales

Las trabajadoras sociales están presentes en todas las unidades de base, dado que constituyen la figura profesional de referencia; en muchos casos, en los municipios más rurales, su presencia unas horas al mes, cuando menos, explica la existencia de un servicio social de base.

El total de profesionales -estamos hablando de personas distintas- que trabajan en los 210 servicios sociales de base que responden a la encuesta asciende a 230; todas ellas trabajan prácticamente a dedicación completa, sin que se observen diferencias importantes a nivel territorial.

CUADRO Nº 6

<b>DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE</b>			
	<b>Nº Horas/semana</b>	<b>Nº Trabajadoras</b>	<b>Horas/Trab./Semana</b>
Álava	1.582,5	40	39,6
Bizkaia	3.640,2	99	36,8
Gipuzkoa	3.182,8	91	35,0
<b>TOTAL</b>	<b>8.405,5</b>	<b>230</b>	<b>36,6</b>

Si, avanzando un poco más, analizamos la relación existente entre el número de trabajadoras sociales, expresados esta vez en términos de dedicación plena equivalente, y la población a la que atienden -indicador que resulta bastante expresivo del grado de implantación de los servicios sociales de base- podemos constatar dos hechos importantes:

- La situación en Álava y en Gipuzkoa resulta bastante similar y empieza a aproximarse, además, al estándar que suele preconizarse en países próximos al nuestro: un trabajador social por cada cuatro/cinco mil habitantes.
- La de Bizkaia, desde esta perspectiva, aparece como más problemática.

La relación entre el número de personas atendidas y el de trabajadoras sociales aumenta conforme lo hace el tamaño de los municipios, fenómeno que resulta lógico dadas las características y requerimientos de las zonas más rurales. Resulta, sin embargo, llamativo y preocupante el salto que se observa en los municipios más urbanos en relación a los del estrato anterior; existe un manifiesto déficit de atención, a tenor

CUADRO Nº 7

**RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS  
Y EL DE TRABAJADORAS SOCIALES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

	Nº Usuarios de los servicios analizados	Nº Trabajadoras equivalentes a jornada completa	Ratio Usuario/Trab.
Álava	281.821	41	6.874
Bizkaia	939.793	96	9.790
Gipuzkoa	504.309	84	6.003
<b>TOTAL</b>	<b>1.725.923</b>	<b>221</b>	<b>7.810</b>

de los resultados de la encuesta, en las entidades locales de más de cincuenta mil habitantes.

CUADRO Nº 8

**RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS  
Y EL DE TRABAJADORAS SOCIALES POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Horas/semana Absolutos	Trabajadoras equivalentes a jornada completa	Número de usuarios	Ratio Trabajadora/usuario
< 1.000 habitantes	402,6	11	31.748	2.886
Entre 1.001 y 5.000	1.187,6	31	134.346	4.334
Entre 5.001 y 10.000	727,2	19	103.966	5.472
Entre 10.001 y 50.000	3.152,2	83	573.426	6.909
Más de 50.000	2.935,9	77	882.437	11.460
<b>TOTAL</b>	<b>8.405,5</b>	<b>221</b>	<b>1.725.923</b>	<b>7.810</b>

#### 4.1.3. La plantilla de personal administrativo

La progresiva incorporación de personal administrativo a los servicios sociales de base es un hecho que suscita algunas reflexiones importantes y resulta de interés, siquiera brevemente, enmarcarlo de forma adecuada.

Tanto en el ámbito de este estudio, como en los múltiples foros en que se ha coincidido con trabajadoras sociales, la queja de que estaban desempeñando excesivas tareas administrativas y poco trabajo social ha estado presente con carácter bastante general; su labor está poco relacionada con su nivel de preparación y hay, por tanto, un desaprovechamiento social de estos recursos humanos.

Es sabido que el crecimiento experimentado por lo que, hoy, se denominan servicios sociales de base, es el resultado de los acuerdos establecidos entre los Ayuntamientos y las Diputaciones para la puesta en marcha de programas concretos. Las responsables de estos programas fueron las trabajadoras sociales y su contratación fue debida a necesidades de gestión; no hay, por tanto, por qué extrañarse.

Las funciones legalmente asignadas a los servicios sociales de base no restringen las tareas de estas profesionales al terreno de la gestión; todo lo contrario, les animan a que desplieguen todos sus conocimientos y habilidades.

La incorporación de personal administrativo a los centros puede ser interpretada en dos sentidos extremos:

- Sirve para conseguir un mayor aprovechamiento de las trabajadoras sociales, al liberarles de este tipo de tareas y permitirles centrarse en las que les son más propias.
- Su contratación sustituye a la de trabajadoras sociales, por tratarse de un recurso más barato.

Es preciso considerar, por último, que la reacomodación de las trabajadoras sociales a sus funciones más propias, una vez liberadas de las de carácter más administrativo, no es un proceso sencillo y su abordaje, en cualquier caso, debería realizarse teniendo en cuenta la complejidad que el tema encierra.

Los resultados de la encuesta indican que el número de administrativas que trabajan en estos centros asciende a 116, a 113 en términos de personal a dedicación plena equivalente. Las diferencias entre Territorios Históricos son, desde esta perspectiva, menores que en el caso de las trabajadoras sociales, aunque en términos de calidad de la atención -número de ciudadanos a los que atiende cada profesional- las posiciones relativas no se alteran.

**CUADRO Nº 9**

**RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS  
Y EL DE TRABAJADORAS ADMINISTRATIVAS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

	Nº Usuarios de los servicios analizados	Nº Trabajadoras equivalentes a jornada completa	Ratio Usuario/Trab.
Álava	281.821	17	16.578
Bizkaia	939.793	55	17.087
Gipuzkoa	504.309	41	12.300
<b>TOTAL</b>	<b>1.725.923</b>	<b>113</b>	<b>15.274</b>

Si analizamos los hechos desde otra perspectiva, teniendo en cuenta la relación existente en cada Territorio entre el número de trabajadoras sociales y el de administrativas podemos observar un fenómeno de interés: el refuerzo administrativo que han recibido las trabajadoras sociales de Bizkaia ha sido más importante que en los otros dos Territorios, a pesar de, o en razón de, la más baja proporción de trabajadoras sociales de aquel Territorio.

La dotación de personal administrativo, medida en términos de número de habitantes por trabajadora, es mejor en los municipios de carácter más rural y, como sucedía en el caso de las trabajadoras sociales, experimenta un enorme salto, claramente excesivo, al pasar a los municipios de carácter más urbano.

CUADRO N° 10

<b>RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE ADMINISTRATIVAS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS</b>			
	<b>Trabajadoras sociales a jornada completa equivalente</b>	<b>Personal administrativo a jornada completa equivalente</b>	<b>Ratio Trabajadora social/ Personal administrativo</b>
Álava	41	17	2,4
Bizkaia	96	55	1,7
Gipuzkoa	84	41	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>221</b>	<b>113</b>	<b>2,0</b>

CUADRO N° 11

<b>RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE CIUDADANOS ATENDIDOS Y EL DE ADMINISTRATIVAS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO</b>				
	<b>Horas/semana Absolutos</b>	<b>Trabajadoras equivalentes a jornada completa</b>	<b>Número de usuarios</b>	<b>Ratio Usuario/Trabajadora</b>
< 1.000 habitantes	144,0	4	31.748	7.937
Entre 1.001 y 5.000	445,7	12	134.346	11.196
Entre 5.001 y 10.000	301,7	8	103.966	12.996
Entre 10.001 y 50.000	1.997,0	52	573.426	11.027
> 50.000	1.404,2	37	882.437	23.850
<b>TOTAL</b>	<b>4.292,6</b>	<b>113</b>	<b>1.725.923</b>	<b>15.274</b>

Sin embargo, si observamos desde esa misma perspectiva lo que sucede con la relación entre el número de trabajadoras sociales y el de administrativas, podemos constatar que el apoyo que reciben las primeras por parte de las segundas aumenta progresivamente conforme lo hace el tamaño de los municipios, hasta llegar a los de más de cincuenta mil, donde se aprecia un pequeño retroceso.

CUADRO N° 12

<b>RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE TRABAJADORAS SOCIALES Y EL DE ADMINISTRATIVAS POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS</b>			
	<b>Trabajadoras sociales a jornada completa equivalente</b>	<b>Personal administrativo a jornada completa equivalente</b>	<b>Ratio Trabajadora social/ Personal administrativo</b>
< 1.000	11	4	2,8
1.000 y 5.000	31	12	2,6
5.001 y 10.000	19	8	2,4
10.001 y 50.000	83	52	1,6
> 50.000	77	37	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>221</b>	<b>113</b>	<b>2,0</b>

En base al conjunto de resultados expuestos hasta el momento en este epígrafe cabe formular una hipótesis que puede tener importantes implicaciones en el desarrollo futuro de los servicios sociales de base. Parece existir una tendencia clara al abandono del trabajo social y a la sustitución de trabajadoras sociales por personal administrativo conforme aumenta el tamaño de los municipios.

#### 4.1.4. Las otras profesionales

Ya se ha explicado la imposibilidad de ofrecer una visión coherente de este colectivo, definido muy precariamente por su dependencia funcional del servicio social de base, y, también, por el hecho de haber sido recogidos en la encuesta con criterios diferentes, situación que afecta no sólo, pero sí particularmente, a las trabajadoras domiciliarias, unas veces incluidas dentro de los servicios y otras no. Nos limitaremos por ello a exponer los principales resultados obtenidos.

CUADRO Nº 13

#### DISTRIBUCIÓN DE LAS OTRAS TRABAJADORAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS

	Nº Trabajadoras	Nº de horas/semana	Personal equivalente
Álava	41	1.088,6	29
Bizkaia	118	4.190,8	110
Gipuzkoa	113	3.205,2	84
<b>TOTAL</b>	<b>272</b>	<b>8.484,6</b>	<b>223</b>

## 4.2. La formación de las trabajadoras sociales

### 4.2.1. Criterios de referencia

Los criterios de referencias seleccionados en materia de formación de las profesionales que trabajan en las unidades de base son los siguientes:

- Los ciudadanos tienen derecho a ser atendidos por personal adecuadamente formado en las habilidades requeridas para cubrir de forma apropiada sus necesidades básicas.
- Las profesionales que se incorporan a un centro deberían recibir una formación introductoria sobre su filosofía y su entronque en el desarrollo comunitario, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar.
- Todo el personal debiera tener acceso a la formación continuada. El programa de formación debería incluir, como mínimo, los siguientes aspectos:
  - Legislación básica en materia de protección social.

- Principios de actuación en atención comunitaria.
  - Tipología de programas de atención comunitaria: cobertura, contenido, condiciones de acceso, obligaciones y derechos de los usuarios.
  - Pautas de buena práctica en servicios sociales de base, atención domiciliaria, telealarma, acogida de urgencias y programas de integración social.
  - Estudios y valoración de necesidades sociales.
  - Políticas de información.
- Las profesionales deben intervenir en la elaboración del programa de formación continuada, analizando de forma realista sus conocimientos y habilidades y sus necesidades en este ámbito.

#### **4.2.2. Situación actual**

La formación de las profesionales que trabajan en las unidades de base es una cuestión de capital importancia en estos momentos que, en la práctica, no ha sido todavía abordada de forma coherente e integral en esta Comunidad.

La implantación y el desarrollo de los servicios sociales de base ha sido, como se sabe, en lo fundamental, un proceso estructurado en torno a programas concretos cuya puesta en marcha y mantenimiento en los municipios se encomendaba a trabajadoras sociales. A las personas que en su día se fueron incorporando a estos centros se les requería única, o principalmente, un buen conocimiento del programa que se iba a gestionar; el resto de las necesidades de formación se consideraba cubierto por el sentido común y el buen criterio de las profesionales y por los conocimientos que habían adquirido a lo largo de su carrera.

Los cambios que se han producido en los últimos años han dado al traste con esta valoración. El alcance de los servicios sociales de base ha aumentado de manera espectacular con la implantación de nuevos recursos formales, han mejorado las técnicas de trabajo considerablemente, los requerimientos de calidad empiezan a ser cada vez más fuertes, se han modificado sustancialmente las necesidades, se han transformado las demandas...

El de los servicios sociales vascos es un mundo sujeto a una gran dinamicidad y a una creciente complejidad, y ha llegado el momento de abandonar los criterios de que el sentido común es base suficiente - es necesario, pero claramente insuficiente - y de que la formación universitaria en materia de trabajo social no requiere complemento alguno para el desempeño de la práctica profesional.

Los resultados que ofrece la encuesta realizada a las profesionales son bastante elocuentes. De entrada, resulta revelador el hecho de que tan solo en veintitrés de los doscientos diez centros investigados, 11,0 por 100 del total, las trabajadoras sociales, en el momento de incorporarse a su puesto, hayan recibido una formación introductoria acerca de la filosofía y los objetivos del servicio, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar. Y calificamos de revelador este dato, porque es sumamente sintomático de un bajo nivel de implantación de los servicios sociales de base

como pieza clave del desarrollo comunitario de un municipio y, por tanto, singular y digna de estudio.

No existen diferencias entre Territorios Históricos importantes en este sentido, y, desde la perspectiva del tamaño de los municipios, lo más relevante sin duda resulta el hecho de que en los centros de los municipios más grandes, por encima de los cincuenta mil habitantes, esta práctica sea testimonial, un solo caso de los veinte posibles, y, en los municipios de entre cinco y diez mil, inexistente.

CUADRO Nº 14

**FORMACIÓN INICIAL RECIBIDA EN EL CENTRO  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Formación inicial recibida								Total Abs.
	Sí, satisfactoria		Sí, insatisfactoria		No		NS / NC		
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	
<b>Territorios</b>									
Álava	5	9,1	13	23,6	37	67,3	-	-	55
Bizkaia	9	11,4	1	1,3	66	83,5	3	3,8	79
Gipuzkoa	9	11,8	-	-	62	81,6	5	6,6	76
<b>Tamaño</b>									
<1.000	11	14,9	8	10,8	52	70,3	3	4,1	74
1.001-5.000	6	10,0	-	-	52	86,7	2	3,3	60
5.001-10.000	-	-	-	-	16	100,0	-	-	16
10.001-50.000	5	16,7	-	-	22	73,3	3	10,0	30
> 50.000	1	3,3	6	20,0	23	76,7	-	-	30
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>11,0</b>	<b>14</b>	<b>6,7</b>	<b>165</b>	<b>78,6</b>	<b>8</b>	<b>3,8</b>	<b>210</b>

Resulta por otra parte curioso constatar el hecho de que entre las profesionales que han recibido esa formación inicial las relaciones con los responsables políticos se valoran mejor - 60,2 por 100 las consideran satisfactorias o muy satisfactorias, frente al 34,7 por 100 del resto-, y se valora asimismo mejor su implicación en el mundo de los servicios sociales - 60,9 por 100 la consideran positiva, frente al 27,8 por 100 del resto -.

La mayor parte de los centros, prácticamente las dos terceras partes, bien carece de un plan de formación continuado, 59,0 por 100, bien dispone de uno que no se cumple, 6,2 por 100, a la vista de las respuestas recogidas en la encuesta. El panorama se ensombrece aún más si se tiene en cuenta que una parte, difícil de cuantificar pero importante, de los que dicen disponer de un plan de formación, hacen una interpretación muy laxa de este concepto, entendiendo por plan de formación la serie de cursillos que, con mayor o menor regularidad, se organizan desde las Diputaciones, instancias que, a pesar de reservar anualmente una partida presupuestaria para este fin, carecen de un plan de formación entendido en sentido estricto.

No resulta por ello extraño que Álava, cuya Diputación, seguida a distancia de la de Gipuzkoa, es la que más gasta en formación sea el Territorio que ofrece mejo-

res resultados, y que el peso que en este Territorio tienen los municipios pequeños incline también la balanza a favor de todos los de menos de cinco mil habitantes.

CUADRO Nº 15

EXISTENCIA DE PLANES DE FORMACIÓN POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS									
Planes de formación	Territorios			Tamaño					TOTAL
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	< 1000	1001-5000	5001-10000	10001-50000	> 50000	
Existen, se cumplen	35	6	28	30	24	1	10	4	69
Existe, no se cumplen	10	2	1	5	2	-	-	6	13
No hay	10	68	46	38	34	15	19	18	124
Ns / Nc	-	3	1	1	-	-	1	2	4
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	<b>76</b>	<b>74</b>	<b>60</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>210</b>

Vuelve también aquí a producirse el fenómeno, comentado hace un momento, de la estrecha relación existente entre formación y valoraciones realizadas sobre los representantes locales responsables del área de bienestar:

- Profesionales que declaran disponer de planes de formación que se cumplen: el 74,0 por 100 valora sus relaciones con el otro estamento como satisfactorias o muy satisfactorias y el 52,8 considera positiva la implicación de sus concejales.
- Resto de profesionales: las proporciones alcanzan valores del 30,5 por 100, en el primer caso, y del 27,6 en el segundo.

Los centros que, de acuerdo con las declaraciones de sus responsables, disponen de planes de formación - se cumplan éstos o no - fueron objeto de una pregunta adicional que intentaba determinar las posibilidades reales de acceso a los mismos. De los ochenta y dos servicios sociales de base que cumplían esta condición:

- En treinta y uno las profesionales afirmaron no tener ningún tipo de problema para acudir a los cursos.
- En treinta y cuatro se indicaba que, teóricamente, no había problemas pero que, en la práctica, surgían con frecuencia.
- En el resto se planteaban problemas de tiempo y otros que impedía materialmente el acceso.

A pesar de que en este caso la muestra es significativamente más reducida, no puede dejar de mencionarse también la fuerte relación encontrada entre la mejor situación

respecto a la formación profesional y la mejor valoración que las trabajadoras realizan en relación a sus concejales desde las dos perspectivas adoptadas.

Y concluimos este apartado sobre formación exponiendo las quejas y sugerencias recogidas en los formularios en una pregunta abierta específicamente destinada a este fin.

**CUADRO Nº 16**

**QUEJAS O SUGERENCIAS EN RELACIÓN A LA FORMACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DE LAS UNIDADES DE BASE**

Quejas o sugerencias	Números	% de SSB
En la planificación de los cursos no se tienen en cuenta las necesidades de las unidades de base en lo referente a horarios y periodos de impartición de los mismos.	41	19,5
Debería haber formación continuada.	33	15,7
Los cursos se imparten en locales inadecuados.	31	14,8
No se da formación alguna o tan sólo se da en ocasiones puntuales, en cualquier caso, no se consideran suficientemente las necesidades.	26	12,4
Los responsables políticos tienen una actitud negativa hacia la misma.	24	11,4
No todo el mundo tiene las mismas oportunidades de acceso a la formación.	16	7,6
No se puede acudir a los cursos de formación en la jornada laboral.	6	2,9
Se sugiere que se realicen en horario laboral; actualmente se realizan fuera del mismo.	4	1,9
No responde a la demanda o a las necesidades del servicio.	3	1,4
Se dan problemas de carácter económico ya que no están suficientemente subvencionados.	3	1,4
Necesidad de supervisión de la aplicación de los conocimientos adquiridos.	3	1,4
Otros	6	2,9

### **4.3. Relaciones entre profesionales y responsables políticos locales**

No resulta aventurado afirmar, sin necesidad de recurrir a cifras estadísticas que lo confirmen, que las relaciones entre las profesionales de las unidades de base y los representantes políticos locales que se hacen cargo del área de bienestar social tienen que ser, en general, difíciles.

Por un lado, el marco de referencia, o encuentro, el propio servicio social de base, no está, como se ha señalado reiteradamente, bien definido, pudiendo sus límites ser objeto de interpretaciones diferentes y materia de controversia; tampoco están bien encuadrados estos servicios en planes de desarrollo comunitario, con unos objetivos bien establecidos y evaluables, que pudieran justificar adecuadamente su sentido y su significado.

Por otro, la valoración de la actividad profesional de las trabajadoras sociales es siempre delicada y compleja. El producto de su trabajo es difícilmente mensurable tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y su práctica profesional, teóricamente al menos, debería caracterizarse por su flexibilidad, soportando mal la imposición de controles excesivamente rígidos o formales. Sucede, además, que las asistentes sociales, la mayor parte de las cuales trabajan solas y con pocas referencias profesionales, tienen en general bastante autonomía para diseñar el funcionamiento de sus centros, y las reticencias normales, de todo responsable, a alterar unas inercias que pueden ser el resultado de muchos años de práctica profesional.

Ocurre también por último, cuando se renuevan los cargos municipales, que las personas que acuden al puesto de concejal delegado, con bastante frecuencia todavía, desconocen totalmente el área de la que se hacen responsable, o tienen una visión de la misma distorsionada y parcial. No deja de ser paradigmático, en este sentido, el hecho de que las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa organicen de forma periódica, al menos al comienzo de cada legislatura, cursos de formación de carácter básico dirigidos específicamente a concejales, práctica que resulta bien valorada por las profesionales que se sienten indirectamente beneficiadas.

Los resultados obtenidos a través de la encuesta confirman ampliamente estas apreciaciones. En más de la mitad de las unidades de base, el 56,7 por 100, se considera que estas relaciones no son satisfactorias; para el 40,5 por 100 son mejorables y para el 16,2 por 100 restante, muy mejorables. En el extremo opuesto, únicamente en dieciséis centros, 7,6 por 100 del total, existe entre uno y otro estamento una relación muy satisfactoria, en opinión de la profesional.

La situación aparentemente más delicada es la de Bizkaia, Territorio en el que concurre la circunstancia de no realizarse cursos para concejales; en un 19 por 100 de sus centros se indica que las relaciones son muy mejorables, en otro 43 por 100, que son mejorables.

Desde la perspectiva del tamaño del municipio se aprecia que el porcentaje de insatisfechos más bajo, 39,2 por 100, se da en los municipios más pequeños, donde las relaciones son más escasas, al menos en términos de horas, y el más alto, 86,6 por 100, en los municipios más grandes, en los que la relación entre profesional y político es, teóricamente, más distante. No existe sin embargo, en apariencia, una correlación clara entre una y otra variable, dado que el comportamiento de los restantes municipios no sigue esa tendencia que marcan los estratos extremos.

La mayor parte de las responsables de centros, el 59,5 por 100 del total, afirman que los concejales escuchan sus sugerencias y recomendaciones y las tienen en cuenta; frente a esa situación, a la que cabe calificar de adecuada, nos encontramos con un 23,8 por 100 de profesionales que indican que se les escucha, pero que pocas veces se les toma en consideración, un 4,3 que señalan que se les escucha pero no se les tiene en cuenta y un 3,3 por 100 que afirman que, simplemente, no se les escucha.

Estas respuestas están, lógicamente, relacionadas con las anteriores, de forma que cuanto más satisfactorias son las relaciones, tanto mayor es el grado de participación

CUADRO Nº 17

**RELACIONES ENTRE PROFESIONALES Y REPRESENTANTES POLÍTICOS LOCALES  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Muy satisfactorias		Satisfactorias		Mejorables		Muy mejorables		Ns/Nc		Total Abs.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>											
Álava	1	1,8	21	38,2	27	49,1	5	9,1	1	1,8	55
Bizkaia	12	15,2	12	15,2	34	43,0	15	19,0	6	7,6	79
Gipuzkoa	3	3,9	34	44,7	24	31,6	14	18,4	1	1,3	76
<b>Tamaño</b>											
<1.000	11	14,9	30	40,5	24	32,4	5	6,8	4	5,4	74
1.001-5.000	3	5,0	17	28,3	31	51,7	7	11,7	2	3,3	60
5.001-10.000	1	6,3	5	31,3	7	43,8	3	18,8	-	-	16
10.001-50.000	1	3,3	13	43,3	13	43,3	3	10,0	-	-	30
Más de 50.000	-	-	2	6,7	10	33,3	16	53,3	2	6,7	30
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>7,6</b>	<b>67</b>	<b>31,9</b>	<b>85</b>	<b>40,5</b>	<b>34</b>	<b>16,2</b>	<b>8</b>	<b>3,8</b>	<b>210</b>

de las profesionales: el cien por cien de los que afirman tener una relación muy satisfactoria coinciden en señalar que se les escucha y se les tiene en cuenta, circunstancia que se repite en el 87 por 100 de los casos de relaciones satisfactorias.

El nivel de participación de las profesionales, del que puede resultar indicativo el porcentaje de respuestas “se les escucha y se tienen en cuenta sus propuestas”, es superior a la media en Gipuzkoa y en todos los municipios por debajo de los cincuenta mil habitantes, más particularmente en los más pequeños; resulta interesante destacar el hecho de que sólo en una de las treinta unidades de base situadas en los municipios más urbanos, tengan las profesionales algún tipo de participación relevante en la toma de decisiones.

CUADRO Nº 18

**PARTICIPACIÓN DE LAS PROFESIONALES EN LAS DECISIONES  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Escuchan y tienen en cuenta		Escuchan, a veces tienen en cuenta		Escuchan, no consideran		No escuchan		Ns/Nc		Total Abs.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>											
Álava	25	45,5	18	32,7	-	-	-	-	12	21,8	55
Bizkaia	45	57,0	18	22,8	6	7,6	3	3,8	7	8,9	79
Gipuzkoa	55	72,4	14	18,4	3	3,9	4	5,3	-	-	76
<b>Tamaño</b>											
<1.000	54	73,0	14	18,9	-	-	-	-	6	8,1	74
1.001-5.000	39	65,0	11	18,3	3	5,0	1	1,7	6	10,0	60
5.001-10.000	11	68,8	3	18,8	1	6,3	-	-	1	6,3	16
10.001-50.000	20	66,7	8	26,7	1	3,3	1	3,3	-	-	30
Más de 50.000	1	3,3	14	46,7	4	13,3	5	16,7	6	20,0	30
<b>TOTAL</b>	<b>125</b>	<b>59,5</b>	<b>50</b>	<b>23,8</b>	<b>9</b>	<b>4,3</b>	<b>7</b>	<b>3,3</b>	<b>19</b>	<b>9,0</b>	<b>210</b>

A mayor grado de concreción se llega analizando las respuestas a la pregunta que aparece a continuación en el cuestionario, relativa a la participación de las profesionales en la elaboración del presupuesto, cuestión clave en el mantenimiento y desarrollo de los servicios. Tan sólo en 81 centros, el 38,6 por 100 del total, las trabajadoras sociales tienen una participación activa y efectiva en esta tarea, resultado que, aparentemente, se aviene mal con una de las funciones asignadas a estos centros, la de detectar las necesidades existentes en su zona y arbitrar las fórmulas precisas para resolverlas.

En sesenta y cinco de los ochenta y un centros en que la trabajadora social interviene en la confección de los presupuestos, 80,2 por 100, se afirma también que las opiniones de la profesional son escuchadas y tenidas en cuenta, porcentaje que evidentemente desciende para todas las respuestas alternativas a esta última pregunta. Por Territorios Históricos vuelve a destacar el carácter participativo de las guipuzcoanas, y por tamaño de municipios el bajo nivel de intervención de los técnicos en los municipios más grandes, por encima de los cincuenta mil habitantes.

CUADRO Nº 19

PARTICIPACIÓN DE LAS PROFESIONALES EN LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS											
	Nada		Sólo reciben alguna pregunta		Opinan, pero no se considera		Opinan y se considera		Ns/Nc		Total Abs.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>											
Álava	48	87,3	3	5,5	1	1,8	3	5,5	-	-	55
Bizkaia	18	22,8	20	22,8	5	6,3	37	46,8	1	1,3	79
Gipuzkoa	5	6,6	18	26,3	9	11,8	41	53,9	1	1,3	76
<b>Tamaño</b>											
<1.000	29	39,2	14	18,9	3	4,1	28	37,8	-	-	74
1.001-5.000	18	30,0	10	16,7	6	10,0	25	41,7	1	1,7	60
5.001-10.000	-	-	3	18,8	3	18,8	10	62,5	-	-	16
10.001-50.000	3	10,0	8	26,7	3	10,0	15	50,0	1	3,3	30
> 50.000	21	70,0	6	20,0	-	-	3	10,0	-	-	30
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>33,8</b>	<b>41</b>	<b>19,5</b>	<b>15</b>	<b>7,1</b>	<b>81</b>	<b>38,6</b>	<b>2</b>	<b>1,0</b>	<b>210</b>

En la mayor parte de los centros, 57,6 por 100 del total, las profesionales se mueven con flexibilidad y total autonomía a la hora de realizar tareas habituales pero que impliquen la ausencia del despacho en el horario laboral, tales como reuniones o visitas domiciliarias; no necesitan pedir permiso a nadie para realizarlas. Poco tiene que ver, tanto en la teoría como en la práctica, este aspecto con los anteriormente investigados: el mayor nivel de autonomía se localiza en Álava y en los municipios de entre mil y cinco mil habitantes, y el menor en Gipuzkoa y en los municipios de entre diez mil y cincuenta mil habitantes.

No deja de tener interés, por último, conocer la valoración que realizan las profesionales de sus responsables locales, desde la perspectiva que ofrece la siguiente pregunta de

CUADRO Nº 20

**AUTONOMÍA DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES EN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	1		2		3		4		5		Total Abs.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>											
Álava	42	76,4	-	-	6	10,9	-	-	7	12,7	55
Bizkaia	47	59,5	4	5,1	13	16,5	12	15,2	3	3,9	79
Gipuzkoa	32	42,1	5	6,6	13	17,1	18	23,7	8	10,5	76
<b>Tamaño</b>											
<1.000	39	52,7	1	1,4	12	16,2	11	14,9	11	15,0	74
1.001-5.000	43	71,7	2	3,3	1	1,7	12	20,0	2	3,4	60
5.001-10.000	9	56,3	1	6,3	1	6,3	4	25,0	1	6,3	16
10.001-50.000	10	33,3	4	13,3	9	30,0	3	10,0	4	13,4	30
> 50.000	20	66,7	1	3,3	9	30,0	-	-	-	-	30
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>	<b>57,6</b>	<b>9</b>	<b>4,3</b>	<b>32</b>	<b>15,0</b>	<b>30</b>	<b>14,3</b>	<b>18</b>	<b>8,6</b>	<b>210</b>

1. Independiente en el desarrollo de su actividad profesional.
2. Debe dar cuenta de sus salidas a un responsable técnico y a uno político.
3. Debe dar cuenta de sus salidas a un responsable técnico.
4. Debe dar cuenta de ellas a uno político.
5. Sólo ocasionalmente debe dar cuenta de sus salidas.

la encuesta: ¿Considera en conjunto, que los responsables políticos de esta zona<sup>(2)</sup> entienden bien la importancia del trabajo social que se desarrolla en ella?

Si puntuásemos cada una de las cinco respuestas obtenidas de uno, muy mal, a cinco, muy bien, la puntuación media que obtendríamos sería de 2,92, esto es, un poco por

CUADRO Nº 21

**VALORACIÓN QUE REALIZAN LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE SUS RESPONSABLES POLÍTICOS, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS**

	Muy bien		Bien		Regular		Mal		Muy mal		NS/NC		Total Abs.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>													
Álava	1	1,8	5	9,1	45	81,8	4	7,3	-	-	-	-	55
Bizkaia	3	3,8	14	17,7	40	50,6	13	16,5	7	8,9	2	2,5	79
Gipuzkoa	-	-	17	22,4	36	47,4	15	19,7	7	9,2	1	1,3	76
<b>Tamaño</b>													
<1.000	1	1,4	17	23,0	44	59,5	9	12,2	3	4,1	-	-	74
1.001-5.000	1	1,7	5	8,3	44	73,3	7	11,7	3	5,0	-	-	60
5.001-10.000	1	6,3	2	12,5	8	50,0	3	18,8	2	12,5	-	-	16
10.001-50.000	1	3,3	10	33,3	15	50,0	3	10,0	1	3,3	-	-	30
> 50.000	-	-	2	6,7	10	33,3	10	33,3	5	16,7	3	10,0	30
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>1,9</b>	<b>36</b>	<b>17,1</b>	<b>121</b>	<b>57,6</b>	<b>32</b>	<b>15,2</b>	<b>14</b>	<b>6,7</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>210</b>

(2) Del contexto se deduce que la pregunta se refiere a los responsables políticos en materia de bienestar social.

debajo de regular. El mejor resultado correspondería a Álava, nota de 3,05, y el peor a Gipuzkoa, 2,84; por tamaño de municipios el dato más destacado es la baja puntuación de los de carácter más urbano, por encima de cincuenta mil habitantes, 2,1, frente al 3,2 que se alcanzaría entre los que tienen una población de entre diez y cincuenta mil habitantes. Es de resaltar también el hecho de que en cuarenta y seis unidades de base se hayan elegido las respuestas “mal” o “muy mal”, frente a los cuarenta que tan sólo se inclinan por alguna de las dos alternativas de signo positivo.

Las puntuaciones medias que se obtienen si se cruza esta valoración con la otra relativa a la calidad de las relaciones existentes entre ambos estamentos evidencia una estrecha relación entre una y otra variable: los concejales son valorados de forma más alta cuanto mejor es su relación con las profesionales, desde la óptica, lógicamente, de estas últimas.

**CUADRO Nº 22**

**PUNTUACIONES OBTENIDAS POR LOS RESPONSABLES POLÍTICOS EN FUNCIÓN DE LA VALORACIÓN DE RELACIONES REALIZADA POR LAS PROFESIONALES**

<b>Relaciones</b>	<b>Puntuaciones</b>
Muy satisfactorias	3,75
Satisfactorias	3,21
Mejorables	2,92
Muy mejorables	2,06

#### **4.4. Quejas y sugerencias planteadas por las trabajadoras sociales**

El cuestionario remitido a las unidades de base incluía una pregunta abierta que pretendía ofrecer más protagonismo en el estudio a las trabajadoras sociales, permitiendo que en él incluyesen sus quejas y sugerencias en relación a su actividad profesional.

Es preciso comenzar por señalar que el número de responsables de unidades de base que no hicieron uso de esta opción es relativamente elevado; ochenta de los doscientos diez, el 38,1 por 100 del total, dejaron la pregunta sin contestación. Aunque suele ser muy frecuente en las encuestas remitidas por correo obtener un bajo índice de respuestas a las preguntas abiertas, en el caso particular de esta investigación -teniendo en cuenta la materia sobre la que se interrogaba y la identidad del investigador, el Ararteko-hay que reconocer que se esperaba un porcentaje más elevado de contestaciones.

El problema se agrava si se analizan los datos a nivel de Territorios Históricos. En Bizkaia no llegan a la mitad, 48,1 por 100, los centros que cumplimentan esta pregunta, y en Gipuzkoa sólo suponen el 56,6 por 100. Es el Territorio de Álava donde se obtiene el más alto porcentaje de respuestas, 89,1 por 100, pero, para interpretar adecuadamente este hecho, hay que tener en cuenta dos datos. El primero, que en la zona rural de ese Territorio una sola trabajadora social es responsable de varias unidades de base e incluye en todos los cuestionarios que le corresponde cumplimentar el mismo número y tipo de quejas y sugerencias. El segundo, que las profesionales de esta

zona han consensuado previamente las contestaciones a esta cuestión, tal y como se desprende del análisis de las respuestas obtenidas e, incluso, de la forma en que se exponen estas quejas.

Si se observan los resultados desde la perspectiva del tamaño de los municipios, los dos datos más relevantes que se obtienen son los correspondientes a los de carácter más urbano, cumplimentan la pregunta el 73,3 por 100 de los centros, y a los que tienen una población de entre cinco y diez mil habitantes, sólo contestan el cincuenta por cien, son los que menos quejas y sugerencias hacen constar.

**CUADRO Nº 23**

**UNIDADES DE BASE QUE HAN HECHO CONSTAR QUEJAS O SUGERENCIAS  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS**

	<b>Si</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Territorios</b>	Álava	49	89,1
	Bizkaia	38	48,1
	Gipuzkoa	43	56,6
<b>Tamaño</b>	< 1.000	49	66,2
	1.001-5.000	35	58,3
	5.001-10.000	8	50,0
	10.001-50.000	16	53,3
	>50.000	22	73,3
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>210</b>	<b>61,9</b>

A nivel global, del conjunto de la Comunidad, las quejas y sugerencias que se recogen con mayor frecuencia, en orden de importancia, hacen referencia a las siguientes cuestiones:

- Exceso de tareas administrativas a cargo de las trabajadoras sociales, 49.
- Falta de organización y planificación, y deficiente delimitación de funciones y competencias, 43.
- Zona de trabajo amplia con población muy dispersa, 33.
- Infravaloración o mala valoración de los servicios sociales por parte de los representantes locales, 26.
- Falta de recursos materiales y/o humanos, 19.

La incidencia de estas quejas es muy distinta según se trata de uno u otro Territorio.

En Álava, que resulta el más distinto en relación a los otros dos, entre otras razones por las expuestas líneas más arriba, se alcanzan los siguientes resultados:

- El 71,0 por 100 de sus servicios indican que existe un exceso de tareas administrativas; desde otra perspectiva, treinta y nueve de los cuarenta y nueve centros que hacen constar este hecho son alaveses.

- El 60,0 por 100 de los centros se quejan de la dispersión geográfica de la población, problema que en los otros Territorios, tiene, a la vista de los resultados, nula relevancia.
- A una distancia ya mayor, en el 23,6 por 100 de los centros, aparece la queja de falta de planificación, organización y delimitación de funciones y competencias.

En Bizkaia, el Territorio con menor índice de respuestas, la jerarquía de los problemas resulta distinta:

- Aparece en primer lugar la mencionada falta de planificación, cuestión a la que aluden explícitamente el 22,8 por 100 de los centros.
- La inestabilidad laboral y la falta de formación son los dos problemas que se citan a continuación con mayor frecuencia, 11,4 por 100 de los centros en ambos casos.

En Gipuzkoa, por último, la respuesta más frecuente, 21,4 por 100 de los centros, hace referencia a la infravaloración de los servicios sociales de base por parte de los representantes locales, y, la siguiente, a la falta de planificación, 15,8 por 100 de los centros.

CUADRO Nº 24

**QUEJAS O SUGERENCIAS PLANTEADAS POR LAS PROFESIONALES  
SEGÚN TERRITORIOS HISTÓRICOS**

Quejas y sugerencias	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% fila
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila		
Exceso de tareas administrativas, falta personal administrativo	39	79,6	4	8,2	6	12,2	49	100,0
Falta de planificación, organización y delimitación de funciones y competencias	13	30,2	18	41,9	12	27,9	43	100,0
Zona dispersa geográficamente, muy amplia	33	100,0	-	-	-	-	33	100,0
Infravaloración o marginación de los SSB	9	34,6	1	3,8	16	61,5	26	100,0
Falta de recursos materiales y/o humanos	6	31,6	7	36,8	6	31,6	19	100,0
Exceso de trabajo	6	35,3	3	17,6	8	47,1	17	100,0
Falta de formación para el puesto de trabajo	4	26,7	9	60,0	2	13,3	15	100,0
Falta de apoyo técnico o coordinación con otros profesionales interdisciplinares	-	-	4	30,8	9	69,2	13	100,0
Inestabilidad laboral, bajo nivel retributivo	-	-	9	81,8	2	18,2	11	100,0
Necesidad de supervisión, seguimiento adecuado, evaluación de calidad	6	60,0	1	10,0	3	30,0	10	100,0
Demasiada intervención por parte de los políticos, no delegación en la toma de decisiones	-	-	1	12,5	7	87,5	8	100,0
Dependencia del técnico	7	100,0	-	-	-	-	7	100,0
Falta de comunicación, aislamiento de la zona	-	-	3	100,0	-	-	3	100,0
Otros	9	40,9	9	40,9	4	18,2	22	100,0

El excesivo peso de las tareas administrativas resulta una reclamación expresada en la tercera parte de los centros de municipios de menos de mil habitantes y en la cuarta parte de los que se encuentran en el siguiente estrato poblacional, fenómeno que resulta explicable, en parte, por el más reducido número de horas de trabajo en dichos centros y por la escasez de recursos humanos de esos Ayuntamientos; no hay que desconsiderar, no obstante, que uno de cada seis centros situados en los municipios más urbanos apunta también este problema.

La falta de planificación alcanza, de acuerdo con estos resultados, una prevalencia del 30 por 100 en los municipios de entre mil y cinco mil habitantes y del 20 por 100 en los que cuentan con más de cincuenta mil.

La infravaloración de los servicios sociales por parte de los representantes locales alcanza también su cota más alta entre los municipios de mil a cinco mil habitantes, 20 por 100, y la falta de recursos humanos y materiales aparece como queja en más de la cuarta parte de los centros de municipios de entre diez y cincuenta mil habitantes. Señalaremos, para concluir, que alrededor de la quinta parte de los centros situados en las poblaciones más urbanas vuelven a quejarse también aquí de la falta de formación, 20 por 100, y de la falta de apoyo técnico y coordinación, 23,3 por 100.

CUADRO Nº 25

**QUEJAS Y SUGERENCIAS PLANTEADAS POR LAS PROFESIONALES  
SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

Quejas y sugerencias	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1000 habitantes		Entre 1001 y 5000		Entre 5001 y 10000		Entre 10001 y 50000		Más de 50000 habitantes		Nº	% fila
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila		
Exceso de tareas administrativas, falta personal administrativo	26	53,1	15	30,6	2	4,1	1	2,0	5	10,2	49	100,0
Falta de planificación, organización y delimitación de funciones y competencias	13	30,2	18	41,9	1	2,3	5	11,6	6	14,0	43	100,0
Zona dispersa geográficamente, muy amplia	20	60,6	13	39,4	-	-	-	-	-	-	33	100,0
Infravaloración o marginación de los SSB	11	42,3	12	46,2	-	-	3	11,5	-	-	26	100,0
Falta de recursos materiales y/o humanos	5	26,3	3	15,8	1	5,3	8	42,1	2	10,5	19	100,0
Exceso de trabajo	9	52,9	3	17,6	1	5,9	1	5,9	3	17,6	17	100,0
Falta de formación para el puesto de trabajo	4	26,7	5	33,3	-	-	-	-	6	40,0	15	100,0
Falta de apoyo técnico o coordinación con otros profesionales interdisciplinares	1	7,7	2	15,4	1	7,7	2	15,4	7	53,8	13	100,0
Inestabilidad laboral, bajo nivel retributivo	4	36,4	6	54,5	-	-	1	9,1	-	-	11	100,0
Necesidad de supervisión, seguimiento adecuado, evaluación de calidad	5	50,0	2	20,0	1	10,0	2	20,0	-	-	10	100,0
Demasiada intervención por parte de los políticos, no delegación en la toma de decisiones	4	50,0	2	25,0	1	12,5	1	12,5	-	-	8	100,0
Dependencia del técnico	4	57,1	3	42,9	-	-	-	-	-	-	7	100,0
Falta de comunicación, aislamiento de la zona	-	-	-	-	-	-	1	33,3	2	66,7	3	100,0
Otros	6	27,3	10	45,5	2	9,1	1	4,5	3	13,6	22	100,0

**CAPÍTULO V**

**RECURSOS MATERIALES**

## 5. RECURSOS MATERIALES

### 5.1. Criterios de referencia

Los criterios de referencia adoptados en relación a los recursos materiales de los servicios sociales de base son los siguientes:

- Los centros que prestan este tipo de servicios deben estar lo más integrados que sea posible en el entorno comunitario, en una zona céntrica del municipio o en un lugar adecuadamente comunicado con dicha zona, siempre, en cualquier caso, en un enclave normalizado del mismo.
- Los servicios sociales de base deberán ajustarse a la normativa vigente en materia de accesibilidad, tanto en lo referente al acceso desde el exterior, como en lo relativo a la movilidad dentro del edificio. Más en concreto, estos centros deberán disponer, en el caso de que ello resulte necesario, de:
  - rampa de acceso desde el exterior, si existen desniveles;
  - plaza de aparcamiento reservada para personas con problemas de movilidad reducida, próxima al acceso, en los municipios de más de cinco mil habitantes, o, con criterio general, en los que existan problemas de aparcamiento, para el acceso a los centros;
  - elementos indicativos de la ubicación del servicio uniformes, para garantizar una imagen unitaria y fácilmente identificable de los servicios, y adaptados a las personas con problemas de deficiencia visual;
  - accesos de anchura suficiente para permitir la entrada a una persona en silla de ruedas;
  - suelos de material antideslizante y barandillas de apoyo situadas a lo largo del recorrido de acceso.
- El servicio deberá disponer de un despacho para el trabajador o trabajadora social, debidamente separado y aislado, con el fin de garantizar la privacidad en las entrevistas con los ciudadanos.
- Además del despacho del trabajador o trabajadora social, es aconsejable que los centros tengan adscritas las siguientes áreas, específicas o compartidas con

otros servicios en función del tamaño poblacional de los municipios, y, del funcionamiento de sus Ayuntamientos:

- Recepción, destinada al personal encargado de las tareas administrativas con funciones de información básica acerca de los aspectos generales del servicio.
  - Espera, que puede compartirse con el área de recepción.
  - Aseo adaptado, que permita su utilización por parte de personas con necesidades especiales, de movilidad o visuales.
- Los centros deberán ajustarse a la normativa vigente en materia de seguridad e higiene.
- Las dependencias de estos centros deben disponer de ventilación e iluminación natural, así como de un sistema de calefacción que garantice una temperatura adecuada; no se recomienda que este sistema sea a base de estufas de gas.
- En relación al mobiliario y al equipamiento ofimático, deberá existir en estos centros, aparte del material básico, los siguientes elementos específicos:
- Un archivador que pueda cerrarse con llave, en el que se conserve toda la información confidencial que se genere.
  - Un ordenador dotado de los programas informáticos propios del campo de los servicios sociales.
  - Un teléfono dotado de línea directa al exterior.
- La decoración del centro estará pensada para propiciar sentimientos de seguridad y bienestar entre los usuarios.

## 5.2. Situación actual

A lo largo de todo el proceso de implantación y desarrollo de los servicios sociales de base, la intervención más clara y común de los Ayuntamientos ha consistido en ofrecer a éstos los locales necesarios para su funcionamiento. También en este caso, las Diputaciones, e incluso el propio Gobierno, les han apoyado esporádicamente en esta función, mediante la realización de algunas convocatorias de ayudas a la inversión para la adecuación de locales y la adquisición de equipamientos.

El estado de los recursos materiales adscritos a estos servicios puede ser considerado, hasta cierto punto, expresivo de la sensibilidad y la preocupación mostradas por los Ayuntamientos en relación a ellos, repercute de forma importante en la actividad profesional de las trabajadoras y, lo que es fundamental, influye positiva o negativamente en la decisión de los ciudadanos de acceder a ellos, pudiendo llegar en el extremo -inaccesibilidad, falta de intimidad- a disuadirles totalmente de ello.

### 5.2.1. Ubicación del centro

La mayor parte de las unidades de base investigadas, el 84,8 por 100, se encuentran en un lugar céntrico en relación a la población a la que atienden; un 8,1 por 100, sin estar en el centro, disponen de buenas comunicaciones, y el resto, quince unidades desde las que se atiende al 8,6 por 100 de la población, están en una zona que no es céntrica y, además, está mal comunicada.

CUADRO N° 26

UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE			
	Número	% SSB	% Población
En una zona céntrica	178	84,8	74,7
No céntrica, pero adecuadamente comunicada	17	8,1	16,7
En una zona mal comunicada	15	7,1	8,6
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Desde esta perspectiva, las unidades de base guipuzcoanas son las que se encuentran en mejor situación y las alavesas las que peor están, con un 18,2 por 100 de sus centros mal comunicados, lo que representa las dos terceras partes del total de los centros que padecen este problema en la Comunidad Autónoma.

CUADRO N° 27

UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE POR TERRITORIOS HISTÓRICOS								
Territorio Histórico	Ubicación del centro						Total	
	En una zona céntrica		No céntrica, pero ade- cuadamente comunicada		En una zona mal comunicada		Número	% fila
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila		
Álava	42	76,4	3	5,5	10	18,2	55	100,0
Bizkaia	65	82,3	11	13,9	3	3,8	79	100,0
Gipuzkoa	71	93,4	3	3,9	2	2,6	76	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>178</b>	<b>84,8</b>	<b>17</b>	<b>8,1</b>	<b>15</b>	<b>7,1</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

El problema se sitúa fundamentalmente en los municipios rurales y semirurales, de menos de cinco mil habitantes, donde se encuentran diez de los quince servicios que tienen la consideración de mal ubicados; la dispersión de la población, el elevado porcentaje de personas ancianas que vive en estas zonas y la falta de buenas comunicaciones, hacen en estos casos difícil abordar un problema, cuya solución puede pasar más por un cambio en las formas de trabajo que por una reubicación de los centros. En la zona urbana, municipios de más de cincuenta mil habitantes, se encuentran otras cua-

tro de las unidades de base mal localizadas; el abordaje del tema, en este caso, resulta forzosamente más sencillo y, lo que es más importante, tendría una gran eficacia, ya que haría descender el porcentaje de población afectada del 8,6 al 1,1 por 100. La otra unidad de base, la de Amurrio, se encuentra, al igual que las demás rurales, con el problema de una importante parte de su población muy dispersa.

CUADRO Nº 28

**UBICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE  
POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

Tamaño del municipio	Ubicación del centro						TOTAL	
	En una zona céntrica		No céntrica, pero adecuadamente comunicada		En una zona mal comunicada		Número	% fila
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila		
Menos de 1.000	68	91,9	1	1,4	5	6,8	74	100,0
Entre 1.001 y 5.000	49	81,7	6	10,0	5	8,3	60	100,0
Entre 5.001 y 10.000	14	87,5	1	6,3	1	6,3	16	100,0
Entre 10.001 y 50.000	29	96,7	1	3,3			30	100,0
Más de 50.000 habitantes	18	60,0	8	26,7	4	13,3	30	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>178</b>	<b>84,8</b>	<b>17</b>	<b>8,1</b>	<b>15</b>	<b>7,1</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

### 5.2.2. Accesibilidad

Transcurridos más de dieciséis años desde la aparición del primer Decreto de Supresión de Barreras Arquitectónicas, y más de trece desde la aprobación de su reglamento, la mayor parte de los centros de servicios sociales de base siguen siendo inaccesibles. Los resultados obtenidos en la encuesta indican que:

- A ciento cincuenta y nueve centros no puede acceder una persona en silla de ruedas de forma autónoma; en sesenta y dos casos necesitaría la ayuda de un tercero, en noventa y siete no le bastaría con ésta.
- Sólo algo más de la quinta parte, el 21,9 por 100, son centros plenamente accesibles, si bien el porcentaje de población al que atienden resulta bastante más elevado, el 38,5 por 100.

CUADRO Nº 29

**ACCESIBILIDAD DE LAS UNIDADES DE BASE PARA PERSONAS EN SILLA DE RUEDAS**

	Número	% SSB	% Población
Totalmente accesible	46	21,9	38,5
Accesible, con ayuda normal de su acompañante	62	29,5	36,4
Inaccesible	97	46,2	19,3
Ns/Nc	5	2,4	5,8
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

En relación a esta cuestión de las barreras, no se observan grandes diferencias territoriales. Bizkaia es el Territorio que se encuentra en mejor situación relativa, pero ésta no resulta muy distinta en Gipuzkoa, que es donde se aprecian más problemas.

CUADRO N° 30

ACCESIBILIDAD DE LOS CENTROS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS										
Territorio Histórico	Para el desplazamiento en silla de ruedas, el SSB resulta								TOTAL	
	Ns/Nc		Totalmente accesible		Accesible, con ayuda normal de su acompañante		Inaccesible		Número	% fila
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila		
Álava	1	1,8	11	20,0	18	32,7	25	45,5	55	100,0
Bizkaia			21	26,6	24	30,4	34	43,0	79	100,0
Gipuzkoa	4	5,3	14	18,4	20	26,3	38	50,0	76	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>2,4</b>	<b>46</b>	<b>21,9</b>	<b>62</b>	<b>29,5</b>	<b>97</b>	<b>46,2</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Lo que sí parece claro, y resulta lógico, es que la situación empeora notablemente conforme desciende el tamaño poblacional de los municipios. Los más pequeños, con menos recursos, menos opciones y unos servicios sociales de base situados, las más de las veces, en unas casas consistoriales antiguas, de costosa y/o complicada reforma, son los que presentan más problemas: en los municipios de menos de mil habitantes, son totalmente inaccesibles el 67,1 por 100 de los centros, en los que tienen una población entre mil y cinco mil habitantes, el 54,1. En el extremo opuesto, en los municipios más urbanos esta circunstancia sólo afecta al diez por ciento.

CUADRO N° 31

ACCESIBILIDAD DE LOS CENTROS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO										
Tamaño del municipio	Para el desplazamiento en silla de ruedas, el SSB resulta								TOTAL	
	Ns/Nc		Totalmente accesible		Accesible, con ayuda normal de su acompañante		Inaccesible		Número	% fila
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila		
Menos de 1.000	1	1,4	8	11,0	15	20,5	49	67,1	73	100,0
Entre 1.001 y 5.000			12	19,7	16	26,2	33	54,1	61	100,0
Entre 5.001 y 10.000	1	6,3	1	6,3	10	62,5	4	25,0	16	100,0
Entre 10.001 y 50.000	1	3,3	12	40,0	9	30,0	8	26,7	30	100,0
Más de 50.000 habitantes	2	6,7	13	43,3	12	40,0	3	10,0	30	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>2,4</b>	<b>46</b>	<b>21,9</b>	<b>62</b>	<b>29,5</b>	<b>97</b>	<b>46,2</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

La solución al problema de la accesibilidad resulta aparentemente sencilla en muchos casos. En ochenta y uno de los noventa y siete centros totalmente inaccesibles, se señala que no existen rampas de acceso y que se necesitarían; en veinticuatro de los

sesenta y dos a los que una persona en silla de ruedas podría acceder, pero con la ayuda de un tercero, se obtienen idénticas proporciones de respuestas. La simple instalación de una rampa mejoraría sensiblemente, por tanto, la accesibilidad de 105 de los 159 centros que presentan problemas de esta naturaleza; estos 105 centros atienden al 23,6 por 100 de la población. En los restantes casos la solución, aparentemente, sería más costosa, ya que en la mayoría de ellos los locales se encuentran situados en primeras o segundas plantas, y las alternativas son la instalación de ascensores o el cambio de ubicación de los locales.

CUADRO Nº 32

ACCESIBILIDAD DE LOS CENTROS Y EXISTENCIA Y NECESIDAD DE RAMPAS DE ACCESO										
Existencia y necesidad de rampas de acceso	Para el desplazamiento en silla de ruedas la UB resulta								TOTAL	
	Ns/Nc		Total- mente accesible		Accesible, con ayuda normal de su acompañante		Inaccesible		Número	% col.
	Número	% col.	Número	% col.	Número	% col.	Número	% col.		
Tiene	2	40,0	22	47,8	17	27,4	1	1,0	42	20,0
No tiene y no necesita	1	20,0	24	52,2	20	32,3	12	12,4	57	27,1
No tiene y sí necesita	1	20,0	-	-	24	38,7	81	83,5	104	50,5
Ns/Nc	1	20,0	-	-	1	1,6	3	3,1	5	2,4
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>	<b>62</b>	<b>100,0</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Hay otra serie de instalaciones y elementos, menos importantes que los que garantizan la accesibilidad, destinados también a facilitar la deambulación de las personas con problemas de movilidad y cuya existencia, o no, puede ser considerada también indicativa de un mayor o menor grado de sensibilidad en relación a este colectivo; nos referimos a las plazas reservadas de aparcamiento, los suelos de material antideslizante y las barandillas a lo largo del recorrido de acceso.

El problema de aparcamiento de las personas con movilidad reducida parece estar bien resuelto en 99 de los 210 centros investigados, en 37 de ellos porque existe una plaza reservada y en 62 porque se trata de municipios pequeños, menos de cinco mil habitantes, y las respuestas indican que, a pesar de no disponer de una plaza de estas características, no se necesita. Menos clara resulta la interpretación de estas mismas respuestas - carece de plaza y no se necesita - cuando el municipio tiene más de cinco mil habitantes, límite a partir del cual puede pensarse que empiezan a aparecer problemas de aparcamiento importantes; en esta circunstancia se encuentran dieciséis unidades de base, diez de ellas situadas en municipios de más de cincuenta mil habitantes. Lo que resulta en cualquier caso evidente es que el 41,4 por 100 de los servicios no disponen de aparcamiento y lo echan en falta, circunstancia que afecta el 43,9 por 100 de la población.

En relación a los otros elementos considerados, sólo el 12,4 por 100 de los centros dispone de suelos de material antideslizante y sólo el 21,9 cuenta con una barandilla a lo largo del recorrido de acceso, echándolos en falta el 44,3 por 100 de los encuestados, en el primer caso, y el 43,8 por 100, en el segundo.

CUADRO N° 33

ELEMENTOS DE AYUDA A LA MOVILIDAD DE QUE DISPONEN LOS CENTROS														
Elementos de ayuda	Tiene			No tiene, no se necesita			No tiene, se necesita			Ns/Nc			TOTAL	
	Nº	% SSB	% Pob.	Nº	% SSB	% Pob.	Nº	% SSB	% Pob.	Nº	% SSB	% Pob.	Nº	% Pob.
Plaza de aparcamiento	37	17,6	30,6	78	37,1	22,9	87	41,4	43,9	8	3,8	2,6	210	100,0
Suelo antideslizante	26	12,4	27,5	74	35,2	15,2	93	44,3	51,0	17	8,1	6,3	210	100,0
Barandilla	46	21,9	24,0	60	28,6	29,7	92	43,8	39,4	12	5,7	6,9	210	100,0

Considerando conjuntamente los tres elementos citados, se observa que el 17,6 por 100 carece absolutamente de todos ellos, necesiéndolos, lo que puede afectar al 19,1 por 100 de la población, mientras que tan sólo un 12,9 por 100 dispone de los mismos en su totalidad, garantizando así su accesibilidad plena.

CUADRO N° 34

SITUACIÓN GLOBAL DE LA UNIDAD DE BASE EN LO REFERENTE A DISPOSITIVOS DE ACCESIBILIDAD			
Elementos de ayuda	Número	% SSB	% Población
Tiene todos	27	12,9	7,9
No tiene ninguno	37	17,6	19,1
Tiene como mínimo rampa	62	29,5	54,5
No tiene rampa	79	37,6	16,8
Ns/Nc	5	2,4	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 5.2.3. Intimidad e imagen del servicio

Las relaciones entre las trabajadoras sociales y los ciudadanos y ciudadanas están presididas por una serie de principios, muchos de ellos recogidos en la Ley de Servicios Sociales, entre los que ocupa un lugar destacado el respeto al derecho a la intimidad. Este principio, incuestionable en cualquier circunstancia, es particularmente enfatizable en la fase actual de implantación de nuestros servicios sociales, en este estadio en el que, aún, no han alcanzado el deseable nivel de normalización.

Aunque todas las profesionales de los servicios sociales de base disponen, cuando menos, de un espacio físico fijo destinado, entre otras tareas, a prestar atención a los habitantes de la zona, son numerosas las ocasiones en que dicho espacio no reúne las condiciones precisas para garantizar el respeto a ese derecho, sometiéndose por esa vía a los ciudadanos a un trágala injustificable y, en el extremo, haciéndoles desistir de plantear sus requerimientos.

Todavía hoy en día cincuenta servicios sociales de base, 23,8 por ciento de los centros que atienden al 21,1 por ciento de la población, no disponen de un despacho debidamente independizado para mantener las entrevistas entre la profesional y los ciudadanos, circunstancia que, de acuerdo con las declaraciones de las personas encuestadas, afecta negativamente a su intimidad. En otras ocho ocasiones tampoco existe un despacho específico para estas funciones pero, por razones de organización y horarios, este hecho no tiene trascendencia en relación al principio al que nos estamos refiriendo. En los 146 restantes existe un despacho debidamente acondicionado para la consecución de este objetivo.

CUADRO Nº 35

<b>DISPONIBILIDAD DE UN DESPACHO QUE GARANTICE EL RESPETO A LA INTIMIDAD</b>			
	<b>Número</b>	<b>% Centros</b>	<b>% Población</b>
Despacho debidamente separado	146	69,5	71,2
Despacho no separado, no atenta a la intimidad	8	3,8	0,6
Despacho no separado, atenta a la intimidad	50	23,8	21,1
Ns/Nc	6	2,9	7,1
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

La mayor parte de los casos de ausencia de despachos que garanticen la intimidad, el 54,4 por 100, aparecen en los municipios rurales o semirurales; en los de menos de mil habitantes se observa una prevalencia del problema del orden del 31,1 por 100 y en los que tienen una población comprendida entre mil y cinco mil, se encuentra la siguiente mayor prevalencia, 23,3 por 100. Esta diferencia resulta hasta cierto punto esperable a nada que se tengan en cuenta la menor presencia física de las profesionales de estos Ayuntamientos -en ocasiones sólo acuden unas horas al mes- y la menor disponibilidad de locales, pero, en cualquier caso, es difícilmente justificable en estos términos, ya que otros Ayuntamientos, en las mismas circunstancias, reservan despachos específicos para las trabajadoras sociales o adoptan otras serie de fórmulas que, en definitiva, permiten garantizar el respeto a este derecho básico. No puede dejar de

CUADRO Nº 36

<b>DISPONIBILIDAD DE UN DESPACHO QUE GARANTICE EL RESPETO A LA INTIMIDAD POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS</b>										
<b>Tamaño del municipio</b>	<b>Existe la debida separación de despachos</b>								<b>TOTAL</b>	
	<b>Ns/Nc</b>		<b>Sí</b>		<b>No, pero no afecta a la privacidad</b>		<b>No, y afecta a la privacidad</b>		<b>Número</b>	<b>% fila</b>
	<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>	<b>Número</b>	<b>% fila</b>		
Menos de 1.000	1	1,4	44	59,5	6	8,1	23	31,1	74	100,0
Entre 1.001 y 5.000	1	1,7	44	73,3	1	1,7	14	23,3	60	100,0
Entre 5.001 y 10.000	1	6,3	11	68,8	1	6,3	3	18,8	16	100,0
Entre 10.001 y 50.000	1	3,3	25	83,3			4	13,3	30	100,0
Más de 50.000 habitantes	2	6,7	22	73,3			6	20,0	30	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>2,9</b>	<b>146</b>	<b>69,5</b>	<b>8</b>	<b>3,8</b>	<b>50</b>	<b>23,8</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

resaltarse, en el extremo opuesto, que uno de cada cinco servicios sociales de base de la zona urbana, municipios de más de cincuenta mil habitantes, padece también este problema; se trata, en este caso, de espacios compartidos por varios profesionales de los servicios sociales de base que no están adecuadamente independizados.

El Territorio en el que mayor peso alcanza este problema es el de Álava, donde, como se sabe, existe un elevado número de Ayuntamientos muy pequeños en los que las profesionales de los servicios sociales de base trabajan sólo algún día a la semana. En Gipuzkoa la dimensión del problema resulta similar a la del conjunto de la Comunidad, y en Bizkaia, por último, es donde se da una proporción menor de centros inadecuados desde la perspectiva adoptada.

CUADRO Nº 37

<b>DISPONIBILIDAD DE UN DESPACHO QUE GARANTICE EL RESPETO A LA INTIMIDAD POR TERRITORIOS HISTÓRICOS</b>								
<b>El SSB dispone de un despacho de estas características</b>	<b>Territorio Histórico</b>						<b>TOTAL</b>	
	<b>Álava</b>		<b>Bizkaia</b>		<b>Gipuzkoa</b>		<b>Nº</b>	<b>% fila</b>
	<b>Nº</b>	<b>% fila</b>	<b>Nº</b>	<b>% fila</b>	<b>Nº</b>	<b>% fila</b>		
Sí	37	67,3	55	69,6	54	71,1	146	69,5
No, pero no afecta a la privacidad			6	7,6	2	2,6	8	3,8
No, y afecta a la privacidad	17	30,9	15	19,0	18	23,7	50	23,8
Ns/Nc	1	1,8	3	3,8	2	2,6	6	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Algunas observaciones directas realizadas por los responsables del trabajo de campo y determinados comentarios reflejados en los cuestionarios sacan a relucir otra cuestión también relacionada con estos despachos y estos centros, que debería ser objeto de atención, la de la imagen institucional que ofrecen a la población. Aunque los resultados no pueden ser cuantificados, se han observado dos hechos importantes:

- La diversidad de fórmulas empleadas para denominar estos centros en los distintos municipios; sin ánimo de efectuar un estudio exhaustivo, se han llegado a contar hasta dieciséis nombres distintos para designar a este tipo de recursos.
- La utilización como despacho de atención al público de la trabajadora social de locales claramente destinados a otros fines: hogares de jubilados, despachos médicos, ambulatorio, sala de plenos municipal, despacho de alcaldía...

La normalización del sistema de servicios sociales y de su red de atención primaria hacen exigible, ya, el comenzar a dar pasos sustanciales en este aspecto de la imagen institucional. El primer problema, el de las denominaciones, no parece difícil de solventar; el segundo exigirá mayor esfuerzo y un estudio caso por caso de las alternativas existentes.

### 5.2.4. Ubicación, accesibilidad e intimidad: perspectivas de conjunto

Considerando conjuntamente las tres facetas más importantes analizadas por separado en los apartados anteriores, los servicios sociales de base han sido reclasificados en cuatro categorías básicas:

- En buena situación. Centros bien localizados geográficamente, plenamente accesibles y cuyas condiciones materiales garantizan el derecho a la intimidad de los ciudadanos en la fase de evaluación y abordaje de sus necesidades. En total hay sólo 29, lo que representa el 13,8 por 100 de los centros y el 23,2 por 100 de la cobertura.
- Aceptables. Centros que en alguna o algunas de las tres variables investigadas no llegan más que a un nivel regular, en ningún caso malo: no son céntricos, pero están bien comunicados y/o son accesibles, pero con la ayuda de un tercero, y/o no tienen el despacho del trabajador social bien separado, pero ello no implica pérdida de intimidad. Son 49, 23,3 por 100 de los centros y 28,0 por 100 de la cobertura.
- En malas condiciones. Centros que en una de las tres variables obtienen una deficiente calificación: están mal comunicados, o son inaccesibles o sus condiciones materiales no garantizan la intimidad de los tratamientos. Hay 90 centros en esta situación, el 42,9 por 100 del total y el 29,4 por 100 de la cobertura.
- En muy mala situación. Centros mal valorados en dos o tres de los aspectos investigados. En esta categoría se incluyen 32, el 15,2 por 100 de los servicios sociales de base y el 7,0 por cien de la cobertura que proporcionan.

**CUADRO Nº 38**

**VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE TENIENDO EN CUENTA SU UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y RESPETO A LA INTIMIDAD**

	<b>Número</b>	<b>% SSB</b>	<b>% Población</b>
Bien	29	13,8	23,2
Aceptable	49	23,3	28,0
Mal	90	42,9	29,4
Muy mal	32	15,2	7,0
Ns/Nc	10	4,8	12,4
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

En definitiva, el 58,1 por 100 de los centros, cuando menos, no reúnen unas condiciones materiales aceptables para el desempeño de sus funciones y esta circunstancia afecta, también como mínimo, a más de la tercera parte de la población, al 36,4 por 100.

Los resultados ya expuestos en los epígrafes anteriores indican, por separado, que existe una acumulación de problemas en los municipios más rurales, y la consideración conjunta de estas variables lo confirma cumplidamente:

- En los ayuntamientos de menos de mil habitantes las situaciones calificadas de inaceptables representan casi el ochenta por cien, 58,1 por 100 de centros en malas condiciones y 21,6 en muy malas.
- En los de más de diez mil habitantes, el 56,7 por 100 de los centros reúnen condiciones aceptables.

CUADRO Nº 39

VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE TENIENDO EN CUENTA SU UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y RESPETO A LA INTIMIDAD SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS												
Valoración	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Bien	4	5,4	8	13,3	1	6,3	8	26,7	8	26,7	29	13,8
Aceptable	9	12,2	14	23,3	8	50,0	9	30,0	9	30,0	49	23,3
Mal	43	58,1	26	43,3	4	25,0	10	33,3	7	23,3	90	42,9
Muy mal	16	21,6	11	18,3	2	12,5	1	3,3	2	6,7	32	15,2
Otros	2	2,7	1	1,7	1	6,3	2	6,7	4	13,3	10	4,8
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Aunque no se aprecian diferencias muy significativas, territorialmente la incidencia de los problemas resulta más elevada en Álava, en donde el 61,9 por 100 de los centros no alcanzan el nivel que hemos denominado aceptable; este mismo problema tiene en Bizkaia una presencia estimada en el 54,4 por 100 y en Gipuzkoa en el 59,2 por 100.

CUADRO Nº 40

VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE TENIENDO EN CUENTA SU UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y RESPETO A LA INTIMIDAD POR TERRITORIOS HISTÓRICOS									
Situación global de los recursos materiales	Territorio Histórico						TOTAL		
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Número	% fila	
	Número	% fila	Número	% fila	Número	% fila			
Bien	7	12,7	11	13,9	11	14,5	29	13,8	
Aceptable	12	21,8	22	27,8	15	19,7	49	23,3	
Mal	20	36,4	37	46,8	33	43,4	90	42,9	
Muy mal	14	25,5	6	7,6	12	15,8	32	15,2	
Otros	2	3,6	3	3,8	5	6,6	10	4,8	
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	

### 5.2.5. Otros espacios disponibles y elementos de adaptación

El respeto a la intimidad de las personas por parte de la administración pública, singularmente en el caso de sus servicios sociales, no se circunscribe al proceso de valora-

ción, diagnóstico y abordaje de su problemática en un marco pertinente, por mucho que este aspecto resulte fundamental. La existencia de un área de recepción adecuada, que puede tener carácter polivalente, y de una sala de espera de similares características resultan también buenos exponentes de la sensibilidad mostrada por los Ayuntamientos en esta materia.

Aunque la mayor parte de los servicios sociales de base, el 76,2 por 100, cuenta con una sala de espera y buena parte, 46,7 por 100, con un área de recepción, resulta, a todas luces, excesivo el número de centros que carecen todavía de alguno de estos espacios. Particularmente negativa, tanto para las trabajadoras sociales como para la población, puede ser considerada la situación de treinta y cinco centros, 16,7 por 100 del total, en los que no existe ninguna de estas dos áreas, hecho que, afortunadamente, sólo afecta al 4,3 por 100 de la ciudadanía.

CUADRO Nº 41

<b>EXISTENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE DE ÁREAS DE RECEPCIÓN Y ESPERA</b>			
	<b>Número</b>	<b>% de SSB</b>	<b>% Población</b>
Dispone de ambas	84	40,0	79,7
Carece de ambas	35	16,7	4,3
Dispone sólo de área de recepción	14	6,7	7,2
Dispone sólo de sala de espera	76	36,2	8,3
Ns/Nc	1	0,5	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Como se deduce de estos dos últimos datos, el tamaño poblacional de los municipios vuelve también a repercutir en las condiciones materiales de los centros. El 31,3 por 100 de los servicios sociales de base de las zonas rurales, de menos de 1.000 habitantes, carece de ambos espacios, situación que sólo se da en el 3,3 por 100 de los centros

CUADRO Nº 42

	<b>EXISTENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE DE ÁREAS DE RECEPCIÓN Y ESPERA SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS</b>											
	<b>Tamaño de municipio</b>										<b>TOTAL</b>	
	<b>Menos de 1.000 habitantes</b>		<b>Entre 1.001 y 5.000</b>		<b>Entre 5.001 y 10.000</b>		<b>Entre 10.001 y 50.000</b>		<b>Más de 50.000 habitantes</b>		<b>Nº</b>	<b>% col.</b>
	<b>Nº</b>	<b>% col.</b>	<b>Nº</b>	<b>% col.</b>	<b>Nº</b>	<b>% col.</b>	<b>Nº</b>	<b>% col.</b>	<b>Nº</b>	<b>% col.</b>	<b>Nº</b>	<b>% col.</b>
Dispone de ambas	9	12,2	18	30,0	7	43,8	25	83,3	25	83,3	84	40,0
Carece de ambas	23	31,1	8	13,3	3	18,8			1	3,3	35	16,7
Dispone sólo de área de recepción	4	5,4	2	3,3	2	12,5	4	13,3	2	6,7	14	6,7
Dispone sólo de sala de espera	38	51,4	32	53,3	3	18,8	1	3,3	2	6,7	76	36,2
Ns/Nc					1	6,3					1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

situados en zonas urbanas; en sentido contrario, cuentan con ambas áreas el 83,3 por 100 de los centros de las ciudades más grandes y sólo el 12,2 por 100 de los que atienden a los municipios más pequeños.

Por territorios históricos los centros vizcaínos son los que se encuentran mejor dotados desde esta perspectiva, mientras que los alaveses y guipuzcoanos están a un nivel bastante similar entre ellos y, lógicamente, más bajo que los primeros.

CUADRO Nº 43

EXISTENCIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE DE ÁREAS DE RECEPCIÓN Y ESPERA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS								
	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Dispone de ambas	13	23,6	42	53,2	29	38,2	84	40,0
Carece de ambas	9	16,4	8	10,1	18	23,7	35	16,7
Dispone sólo de área de recepción	2	3,6	6	7,6	6	7,9	14	6,7
Dispone sólo de sala de espera	31	56,4	23	29,1	22	28,9	76	36,2
Ns/Nc					1	1,3	1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Las dos terceras partes de los servicios sociales de base, el 66,7 por 100, disponen de un aseo que puede ser utilizado por el público en el propio centro y un 9,5 por 100 adicional de un servicio que, sin encontrarse dentro del centro, se halla en dependencias próximas; el 21,4 por 100 no cuenta con un aseo. Sin tratarse de un área tan importante como las anteriores, parece también aconsejable su incorporación al servicio, si bien no en todos los casos resultaría precisa su ubicación material dentro del mismo.

CUADRO Nº 44

DISPONIBILIDAD DE UN ASEO UTILIZABLE POR EL PÚBLICO			
	Número	% SSB	% Población
Sí, en el propio centro	140	66,7	66,9
Sí, pero en dependencias próximas	20	9,5	3,7
No	45	21,4	28,5
Ns/Nc	5	2,4	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Dentro de las tres áreas analizadas en este epígrafe -recepción, espera y baño- se aprecia la presencia de elementos que resultan indicativos de una sensibilidad especial hacia las personas que precisan una silla de ruedas para sus desplazamientos. Nos referiremos en concreto a tres: salas de espera capaces para estas sillas, mostrador bajo en recepción y adaptaciones en el cuarto de baño.

La mayor parte de las salas de espera de que disponen estos centros, 132 de las 160, cuentan con espacio para que pueda introducirse en ellas una persona en silla de ruedas.

CUADRO Nº 45

<b>SALAS DE ESPERA CON ESPACIO SUFICIENTE PARA UNA SILLA DE RUEDAS</b>		
	<b>Número</b>	<b>% de SSB</b>
Sí	132	82,5
No	26	16,2
Ns/Nc	2	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100,0</b>

Habría que matizar, no obstante, estos resultados teniendo en cuenta que de las 132 salas de espera aptas para silla de ruedas, 54 se encuentran en centros inaccesibles y 41 en centros sólo accesibles con la ayuda de un tercero, con lo que quedarían, en la práctica, tan sólo 37 áreas de espera plenamente accesibles, el 17,6 por 100 del total.

De los 98 encuestados que afirman que sus servicios disponen de un área de recepción, 41 señalan que ésta tiene un mostrador adaptado y 52 que no; de estos últimos, 32, la mayoría, lo consideran necesario. También aquí, como en el caso anterior, no estaría de más señalar que de los 41 centros que disponen de este elemento, 11 son totalmente inaccesibles y otros tantos accesibles sólo con la ayuda de un tercero.

CUADRO Nº 46

<b>ÁREAS DE RECEPCIÓN CON MOSTRADOR ADAPTADO</b>			
	<b>Número</b>	<b>% de SSB</b>	<b>% Cobertura</b>
Sí	41	41,8	43,4
No y no se necesita	20	20,4	10,3
No y sí se necesita	32	32,7	31,4
Ns/Nc	5	5,1	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>100,0</b>	<b>86,9</b>

Concluimos el repaso de los elementos de adaptación introducidos en los servicios con vistas a mejorar la calidad de atención a las personas con movilidad reducida refiriéndonos a los incorporados a los cuartos de baño. Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

- En 51 centros, algo menos de la cuarta parte del total, existe un lavabo que puede ser empleado por una persona en silla de ruedas; 17 son inaccesibles totalmente y 14 parcialmente.
- Sólo treinta y cuatro centros cuentan con un WC adaptado para personas con problemas de movilidad; cuatro en centros inaccesibles y doce en centros sólo accesibles con ayuda.

- Únicamente un cuarto de baño dispone de un timbre para solicitar ayuda; está en un servicio social de base accesible.

CUADRO N° 47

AYUDAS TÉCNICAS EN EL CUARTO DE BAÑO									
Disponibilidad	Lavabo accesible			WC adaptado			Timbre de ayuda		
	Número	% centros	% Poblac.	Número	% centros	% Poblac.	Número	% centros	% Poblac.
Sí	51	31,9	39,5	34	21,3	37,5	1	0,6	2,3
No	105	65,6	27,9	120	75,0	30,3	151	94,4	63,8
Ns/Nc	4	2,5	3,3	6	3,8	2,9	8	5,0	4,6
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100,0</b>	<b>70,7</b>	<b>160</b>	<b>100,0</b>	<b>70,7</b>	<b>160</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 5.2.6. Instalaciones, mobiliario y equipamiento

Ochenta y tres servicios sociales, casi el cuarenta por ciento del total, no disponen de un adecuado sistema de seguridad contra incendios; en sesenta y nueve casos se afirma explícitamente que se carece de él, en los catorce restantes, que se desconoce su existencia, lo que, en cualquier caso, equivale a decir que el sistema, de existir, no podría funcionar.

CUADRO N° 48

SISTEMA DE SEGURIDAD CONTRA INCENDIOS			
	Número	% de SSB	% Cobertura
Dispone	127	60,5	74,8
No dispone	69	32,9	20,9
Ns/Nc	14	6,7	4,3
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Las tres cuartas partes de los centros tienen ventilación e iluminación natural; en el extremo opuesto, veintidós unidades de base, 10,5 por 100 del total, carecen de una y otra.

CUADRO N° 49

VENTILACIÓN E ILUMINACIÓN NATURAL			
	Número	% de SSB	% Cobertura
Tiene ventilación e iluminación natural	161	76,7	66,5
Tiene sólo ventilación natural	17	8,1	7,9
Tiene sólo iluminación natural	7	3,3	4,7
No tiene ni ventilación ni iluminación natural	22	10,5	17,6
Ns/Nc	3	1,4	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tampoco el problema de la calefacción está bien resuelto en todos los casos: ocho centros no disponen de ningún sistema y dieciséis cuentan sólo con una estufa de gas, solución que podría en algún caso considerarse inadecuada.

CUADRO Nº 50

CALEFACCIÓN			
	Número	% de SSB	% Población
Sí, pero sólo tiene una estufa de gas	16	7,6	2,6
Sí, tiene otros sistemas de calefacción	184	87,6	95,8
No tiene calefacción	8	3,8	0,8
Ns/Nc	2	1,0	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Con respecto al mobiliario y al equipamiento administrativo, la situación y los principales déficits declarados son los siguientes:

CUADRO Nº 51

MOBILIARIO Y EQUIPAMIENTO						
Áreas	Mobiliario /Equipamiento	Hay	No hay		Ns/Nc	Total
			No nec.	Sí nec.		
Despacho trabajador social	Archivador con llave	139	23	38	10	210
	Mesa de reuniones	112	30	55	13	210
	Ordenador adecuado	95	32	69	14	210
Recepción Administración	Mesa	78	12	3	5	98
	Sillas	85	7	2	4	98
	Teléfono	81	10	3	4	98
	Ordenador adecuado	76	7	8	7	98

El elemento que más echan en falta las profesionales consultadas es el ordenador, del que carecen algo más de la mitad de las profesionales; de ellas sesenta y nueve lo consideran necesario. Otro resultado que merece la pena subrayar es el elevado número de centros en los que no existe un archivador con llave que garantice la confidencialidad de la información que se maneja, resultando en este sentido llamativo también el hecho de que veintitrés de las sesenta y un profesionales que no disponen de él no lo echan en falta. Hay que resaltar asimismo, aunque el dato no aparece entre la información recogida en el cuadro, que hay dos trabajadoras sociales que carecen de mesa de trabajo y otras tres que afirman no tener ni mesa ni silla.

### 5.2.7. Imagen de seguridad y bienestar que ofrecen los centros

Sólo tres de cada diez de las profesionales consultadas considera que el servicio social de base en el que trabaja reúne las condiciones materiales adecuadas para que la gente

que acude a él se sienta segura y bien; es, evidentemente, un porcentaje muy bajo, y más si se tiene en cuenta que la siguiente alternativa en orden de calidad que se ofrecía para responder a esta pregunta era “regular”. En el otro extremo, cuarenta y seis profesionales contestan que, desde esa perspectiva, el centro está mal (treinta y dos) o muy mal (catorce).

CUADRO N° 52

IMAGEN DE SEGURIDAD Y BIENESTAR QUE OFRECEN LOS CENTROS			
	Número	% de SSB	% Población
Sí, está muy bien en este sentido	62	29,5	29,3
Está regular	95	45,2	53,0
Está mal	32	15,2	11,0
Está muy mal	14	6,7	5,7
Ns/Nc	7	3,3	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Aparentemente, la valoración realizada por las trabajadoras sociales no guarda relación con las condiciones materiales de los centros analizados a lo largo de este capítulo. En términos de prevalencia, las situaciones más graves y conflictivas, alcanzaban en casi todos los casos el mayor valor en las zonas más rurales, menos de mil habitantes, mientras que, en lo que respecta a la imagen, condicionada por otros factores, los centros peor valorados son los de los municipios de entre mil y diez mil habitantes.

CUADRO N° 53

IMAGEN DE SEGURIDAD Y BIENESTAR QUE OFRECEN LOS CENTROS SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS												
La decoración es adecuada para ofrecer un sentimiento de seguridad y bienestar	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Sí, está muy bien en este sentido	24	32,4	16	26,7	6	37,5	11	36,7	5	16,7	62	29,5
Está regular	34	45,9	22	36,7	2	12,5	16	53,3	21	70,0	95	45,2
Está mal	8	10,8	15	25,0	5	31,3	1	3,3	3	10,0	32	15,2
Está muy mal	4	5,4	5	8,3	2	12,5	2	6,7	1	3,3	14	6,7
Ns/Nc	4	5,4	2	3,3	1	6,3					7	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Por territorios históricos los centros guipuzcoanos son los que ofrecen una mejor imagen, con un 36,8 por 100 de respuestas positivas y un 17,1 de negativas; en el otro extremo se encuentra Bizkaia, donde se recogen un 22,8 por 100 de opiniones positivas y un 29,1 de negativas.

CUADRO Nº 54

**IMAGEN DE SEGURIDAD Y BIENESTAR QUE OFRECEN LOS CENTROS  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

La decoración es adecuada para ofrecer un sentimiento de seguridad y bienestar	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% fila
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila		
Sí, está muy bien en este sentido	16	29,1	18	22,8	28	36,8	62	29,5
Está regular	27	49,1	34	43,0	34	44,7	95	45,2
Está mal	5	9,1	17	21,5	10	13,2	32	15,2
Está muy mal	5	9,1	6	7,6	3	3,9	14	6,7
Ns/Nc	2	3,6	4	5,1	1	1,3	7	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

## **CAPÍTULO VI**

# **EL TRABAJO SOCIAL INDIVIDUAL**

## **6. EL TRABAJO SOCIAL INDIVIDUAL**

### **6.1. La información que se proporciona a la población**

#### **6.1.1. El problema de la información en materia de servicios sociales**

Son numerosos los estudios realizados en los últimos años en esta Comunidad que, de forma parcial o con carácter monográfico, han abordado el tema del conocimiento que tienen los ciudadanos del sistema de servicios sociales o, para ser más precisos, del conocimiento que tienen de determinados recursos y prestaciones propios de este sistema. El diagnóstico al que llegan estos trabajos es básicamente coincidente: la población está poco informada sobre estos recursos, los ciudadanos tienen un nivel de conocimiento del sistema muy bajo, sensiblemente inferior al que poseen en relación a otros sistemas de protección más normalizados, como el sanitario, el educativo, el de pensiones o el de desempleo, por poner ejemplos obvios.

En parte, aunque sólo en parte, los resultados obtenidos en estos trabajos pueden estar condicionados por su propia metodología. La mayor parte de ellos se sustentan en encuestas que incluyen colecciones de recursos sobre los que se interroga en términos excluyentes, conoce/no conoce; el instrumento de observación es excesivamente simple para la complejidad que encierra el tema y, en opinión coincidente de los expertos, tiende a favorecer la aparición de respuestas negativas, aunque ello no altere sustancialmente el diagnóstico general de la situación.

El escaso y mal conocimiento que tienen los ciudadanos de este sistema de protección puede, en parte, ser debido a su carácter reciente y novedoso. En definitiva, hace tan sólo diecisiete años, poco tiempo en la historia de un sistema, éste no existía como tal, sólo funcionaban algunas piezas del mismo, las residencias tradicionales semibenéficas y las del INSERSO, los hogares de jubilados, algunos centros especializados en la atención a personas con minusvalía...; la red primaria de atención, en concreto, era prácticamente inexistente.

El problema principal, sin embargo, radica, en nuestra opinión, en la enorme resistencia que sigue ofreciendo el propio sistema a poner en marcha una política informativa clara y bien diseñada que garantice, al menos, que todas aquellas personas que tienen necesidades que pueden ser atendidas por los servicios sociales, así como sus cuidadores,

en su caso, conocen cabalmente los recursos que la administración pone a su disposición para paliarlas. La explicación de este comportamiento es relativamente lógica. Los responsables técnicos y políticos de este sector administran muchas prestaciones gratificables, no de derecho, sujetas en muchos casos a la condición de existencia de dotaciones presupuestarias que los Ayuntamientos no deciden, y existe un respetuoso temor a que la difusión de la información se traduzca en un incremento sustancial de una demanda que, al final, no va a poder ser atendida o va a pasar e engrosar las listas de espera.

El problema es complejo de solucionar, pero su abordaje resulta ya imprescindible. Es difícil de abordar porque tropieza con un bajo y sesgado nivel general de conocimiento de lo que son las instancias político-administrativas, los derechos sociales y los servicios sociales, y estos déficits se agravan precisamente en los sectores de población con mayores necesidades sociales que son, en líneas generales, los que permanecen más ajenos y refractarios a los medios de comunicación de masas y los que poseen niveles culturales más bajos. Su abordaje resulta, sin embargo, imprescindible porque el desarrollo experimentado por los servicios y prestaciones permite afirmar que el sistema está próximo a su etapa de normalización, y para llegar a esta fase y consolidarla, resulta imprescindible que aflore toda la demanda latente y que los clientes sean buenos conocedores del sistema y de sus derechos en relación al mismo; sin esa necesaria y saludable tensión, el funcionamiento de los servicios sociales puede verse afectado por el autismo y la esclerosis.

La normativa es muy clara en este sentido y plenamente acertada, en nuestra opinión, en la asignación de responsabilidades. Encomienda explícitamente a los servicios sociales de base la tarea de mantener bien informada a la población de sus derechos sociales; son, al menos desde una perspectiva teórica -otra cosa son los recursos de que dispongan- las únicas instancias capaces de garantizar hasta sus últimas consecuencias el cumplimiento de esta misión. Su autonomía en este sentido es plena pero, evidentemente, deben disponer para ello del adecuado apoyo técnico y financiero.

### **6.1.2. Criterios de referencia**

Los criterios de referencia seleccionados en relación al tema de la información a los ciudadanos sobre sus derechos sociales son los siguientes:

- Es responsabilidad de los servicios sociales de base asegurarse de que la información llegue a todos los usuarios potenciales y, en su caso, a sus cuidadores, aprovechando para ello al máximo las redes formales e informales de protección social.
- La información que se proporcione a la población en materia de atención social debe estar siempre estructurada en torno al concepto central de necesidad, más fácilmente reconocible por sus potenciales usuarios.
- Es muy importante que representantes locales y profesionales compartan la misma opinión sobre las necesidades que deben ser atendidas.

- La información sobre los programas, servicios y prestaciones alternativas que el sistema ofrece para paliar necesidades concretas debe ser lo más completa posible, de forma que los ciudadanos y ciudadanas puedan elegir en condiciones reales de libertad.
- El aumento y mejora de la información puede traducirse, a corto plazo, en un aumento importante de las demandas, por lo que la información debe incluir el orden de prioridades con que van a ser atendidas las necesidades. En caso de apreciarse dudas en la persona solicitante, o incluso sin llegar a ese nivel, habría que proporcionarle información por escrito y motivarle para que la coteje con quienes considere procedente.
- La información que se facilita debe proporcionar a quienes la reciben una clara visión acerca de sus derechos y obligaciones en relación a estas prestaciones, así como de las vías de reclamación abiertas para garantizar la consecución efectiva de dichos derechos.
- La información que se ofrezca debe presentarse en formatos atractivos y fundamentalmente accesibles, de forma que se tengan en cuenta las necesidades especiales de comunicación de determinados colectivos de usuarios: idioma, nivel cultural, deterioro sensorial, dificultades de comunicación.
- El mejor instrumento de comunicación es la palabra, la explicación oral, respaldada, eso sí, por documentación escrita.
- Puede considerarse que un sistema de información a la población es bueno cuando proporciona una buena estructura de trabajo para los propios profesionales. Cuando las autoridades locales tienen bien definidas las necesidades asistenciales que la administración pública está en condiciones de satisfacer, es más fácil que la administración de las prestaciones se delegue en los trabajadores sociales y más fácil también que éstos asuman tareas más propias de su profesión y aumente la eficacia y eficiencia del sistema.

### **6.1.3. Las políticas informativas de los servicios sociales de base**

Empezaremos por referirnos a lo más general y común, las respuestas verbales que ofrecen los servicios sociales de base a las cuestiones planteadas por las personas que acuden a estos centros con algún tipo de solicitud. A pesar del carácter relativamente ambiguo de la pregunta, los resultados obtenidos a este nivel pueden considerarse satisfactorios. En la inmensa mayoría de los cuestionarios, el 98,8 por 100, se refleja, cuando menos, la actitud de informar a los ciudadanos sobre todos los recursos alternativos de que dispone el sistema para atender a su necesidad concreta; en el 45,2 por 100 de los casos se les ofrece, además, información genérica sobre el funcionamiento del sistema en otros ámbitos que les pueden resultar de interés. Sólo tres centros vizcaínos y uno guipuzcoano indican que la información que proporcionan se limita estrictamente a responder a las preguntas que se les formulan.

Mayores diferencias se producen cuando se interroga sobre la información escrita que se entrega a los ciudadanos y mayor es también la sensación de inseguridad a la hora de valorar los resultados, porque es posible que una parte de quienes han contestado afirmativamente a esta pregunta, lo hayan hecho porque, efectivamente, proceden de esta manera cuando lo solicita el ciudadano, y no de forma sistemática, obedeciendo a criterios de buena práctica. El resultado más significativo es que en más de la mitad de los casos, 55,7 por 100, se indica que no se proporciona de esta manera la información, circunstancia que afecta al 59,5 por 100 de la población que, ni se siente lógicamente animada a cotejar la información recibida con otras fuentes, ni dispone del soporte necesario para confrontarla. Las diferencias territoriales son en este caso muy fuertes; en Bizkaia no se dan respuestas por escrito en una proporción más que el doble que en Álava, 74,7 y 32,7 por 100 respectivamente. Por tamaño de municipios, la única diferencia reseñable es la que se observa en el estrato cinco mil/diez mil habitantes, muy por encima de los restantes en la práctica de contestar por escrito.

CUADRO Nº 55

**RESPUESTAS OFRECIDAS POR ESCRITO A LOS USUARIOS  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Solicitudes concretas		Solicitudes y otras		Total		No se responde por escrito		TOTAL Nº
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>									
Álava	4	7,3	33	60,0	37	67,3	18	32,7	55
Bizkaia	9	11,4	11	13,9	20	25,3	59	74,7	79
Gipuzkoa	5	6,6	31	40,7	36	47,3	40	52,6	76
<b>Tamaño</b>									
< 1.000	-	-	29	39,2	29	39,2	45	60,8	74
1.001-5.000	5	8,3	25	41,7	30	50,0	30	50,0	60
5.001-10.000	4	25,0	8	50,0	12	75,9	4	25,0	16
10.001-50.000	3	10,0	9	30,0	12	40,0	18	60,0	30
Más de 50.000	6	20,0	4	13,4	10	33,4	20	66,6	30
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>8,6</b>	<b>75</b>	<b>35,6</b>	<b>93</b>	<b>44,2</b>	<b>117</b>	<b>55,7</b>	<b>210</b>

Es evidente, en la práctica totalidad de los casos, que la actividad exclusiva de los profesionales de los servicios sociales de base no resulta suficiente para garantizar, a lo largo del tiempo, que todas las personas con una necesidad de carácter social -que puede ser estructural o coyuntural- estén al tanto de las ayudas y apoyos que pueden obtener de la administración. Que la responsabilidad de garantizar esto recae sobre el servicio social de base, es uno de los principios de buena práctica expuestos, pero ello no implica, en modo alguno, que la tarea deba ser realizada por sus profesionales únicamente; por el contrario, su labor debe consistir, mejor, en apoyarse en todas las redes formales e informales existentes en la zona para alcanzar este objetivo.

La coordinación con otros profesionales del ámbito de la protección social y las relaciones con asociaciones y grupos son dos temas a los que en este estudio se dedican ya dos apartados específicos; en este epígrafe nos limitaremos por ello a exponer las demandas de apoyo que formulan los servicios sociales de base a profesionales y grupos con el fin de mejorar el conocimiento que tiene la población sobre los servicios.

Verbalmente, la inmensa mayoría de las profesionales, prácticamente nueve de cada diez, se han puesto alguna vez en contacto con estas redes, formales y/o informales, con este fin; en 8 casos sólo para que informaran de algún programa, en 39 para conseguir exclusivamente una mayor divulgación del propio servicio social de base, y en 152 ocasiones con ambos objetivos. Sin duda, es este último el dato más destacable, ya que los dos anteriores tienen bastantes visos de tratarse de actuaciones muy puntuales; parece que, en definitiva, en el 72,4 por 100 de los centros hay una comunicación verbal que, con un criterio bastante laxo, puede considerarse fluida, con profesionales y grupos.

Como sucedía en el caso anterior, cuando la pregunta se refiere a comunicaciones escritas se aprecia un descenso muy importante en el número de respuestas positivas. Sólo una tercera parte, setenta y un centros, han procedido en alguna ocasión de esta manera, treinta y ocho de ellos para entregar por escrito algún tipo de declaración sobre las funciones propias del mismo servicio.

CUADRO Nº 56

<b>SOLICITUDES VERBALES Y ESCRITAS PLANTEADAS POR LOS CENTROS A PROFESIONALES Y GRUPOS PARA QUE INFORMEN A LA POBLACIÓN</b>						
	<b>Verbalmente</b>			<b>Por escrito</b>		
	<b>Número</b>	<b>% SSB</b>	<b>% Población</b>	<b>Número</b>	<b>% SSB</b>	<b>% Población</b>
Sobre determinados programas y servicios	8	3,8	5,4	33	15,7	9,3
Sobre la existencia de los SSB	39	18,6	12,6	4	1,9	3,6
Sobre ambos	152	72,4	71,8	34	16,2	16,9
Ninguno	11	5,2	10,2	139	66,2	70,2
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Como se aprecia en el cuadro siguiente, los centros de Álava, a la vista de estos indicadores, aparecen como los que en mayor medida se apoyan en el desarrollo de su trabajo en las redes formales e informales, obteniéndose en Gipuzkoa y en Bizkaia similares valores, muy por debajo, en todos los casos de los alaveses. Por estratos municipales, vuelve a repetirse el resultado de destacar particularmente sobre los demás, tanto en la comunicación verbal como en la escrita, los centros de los Ayuntamientos de entre cinco y diez mil habitantes, que son los que más recurren a la ayuda de los otros estamentos sociales.

La práctica profesional de desplazarse a las viviendas de los ciudadanos para informarles de los programas y servicios existentes cuenta con detractores que se apoyan en su elevado coste y en la necesidad de respetar el derecho a la intimidad de las personas, argumentos ambos nada desdeñables. Es evidente, sin embargo, que las visitas domiciliarias, organizadas con criterios adecuados no tienen por qué vulnerar ese derecho y que el debate habría que circunscribirlo a la relación entre un alto coste y una muy elevada eficacia, aspecto este último, en nuestra opinión, que prevalece sobre el anterior.

CUADRO Nº 57

**SOLICITUDES VERBALES Y ESCRITAS PLANTEADAS POR LOS CENTROS  
A PROFESIONALES Y GRUPOS PARA QUE INFORMEN A LA POBLACIÓN  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS**

	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
<b>VERBALMENTE</b>								
Sobre determinados programas y servicios	5	9,1	2	2,5	1	1,3	8	3,8
Sobre la existencia de los SSB			17	21,5	22	28,9	39	18,6
Sobre ambos	50	90,9	53	67,1	49	64,5	152	72,4
Ninguno			7	8,9	4	5,3	11	5,2
<b>POR ESCRITO</b>								
Sobre determinados programas y servicios	16	29,1	11	13,9	6	7,9	33	15,7
Sobre la existencia de los SSB	2	3,6	-	-	2	2,6	4	1,9
Sobre ambos	15	27,3	6	7,6	13	17,1	34	16,2
Ninguno	22	40,0	62	78,5	55	72,4	139	66,2
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000 habit.		Entre 5.001 y 10.000 habit.		Entre 10.001 y 50.000 habit.		Más de 50.000 habitantes		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
<b>VERBALMENTE</b>												
Sobre determinados programas y servicios	2	2,7	2	3,3	1	6,3	2	6,7	1	3,3	8	3,8
Sobre la existencia de los SSB	16	21,6	16	26,7	2	12,5	1	3,3	4	13,3	39	18,6
Sobre ambos	53	71,6	41	68,3	13	81,3	24	80,0	21	70,0	152	72,4
Ninguno	3	4,1	1	1,7			3	10,0	4	13,3	11	5,2
<b>POR ESCRITO</b>												
Sobre determinados programas y servicios	12	16,2	14	23,3	2	12,5	5	16,7	-	-	33	15,7
Sobre la existencia de los SSB	-	-	-	-	1	6,3	3	10,0	-	-	4	1,9
Sobre ambos	9	12,2	6	10,0	6	37,5	3	10,0	10	33,3	34	16,2
Ninguno	53	71,6	40	66,7	7	43,8	19	63,3	20	66,7	139	66,2
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Para investigar esta cuestión se incluyeron dos preguntas en el formulario distribuido por los centros, la primera hacía referencia a la información proporcionada sobre programas y servicios, la segunda a la distribuida sobre el propio centro. Cruzando las contestaciones obtenidas en ambas preguntas se obtiene el siguiente cuadro de resultados.

CUADRO N° 58

INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LOS DOMICILIOS										
Se ha distribuido inf <sup>m</sup> por las casas sobre las necesidades atendidas por la UB	Sólo verbalmente		Sólo por escrito		Verbalmente y por escrito		Ni verbalmente ni por escrito		TOTAL	
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.
Sólo verbalmente	1	14,3	2	2,0	-	-	1	1,3	4	1,9
Sólo por escrito	-	-	64	63,4	2	7,7	9	11,8	75	35,7
Verbalmente y por escrito	-	-	-	-	17	65,4	1	1,3	18	8,6
Ni verbalmente ni por escrito	6	85,7	35	34,7	7	26,9	65	85,5	113	53,8
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>100,0</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>	<b>26</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Los datos expuestos permiten clasificar a los servicios sociales de base, desde esta perspectiva, en tres categorías:

- Centros desde los que no se ha acudido en ningún caso a los domicilios a informar a la población, sesenta y cinco, el 31,0 por 100 del total.
- Centros que han remitido exclusivamente información escrita, sesenta y cuatro, el 30,5 por 100.
- Centros con profesionales que se han desplazado a los domicilios para dar explicaciones, el resto, ochenta y uno, de los cuales diecisiete han ofrecido información oral y escrita tanto sobre programas como sobre el propio servicio.

Otro aspecto que merece la pena destacar, aunque no aparece reflejado en el cuadro, es el hecho de que se ofrece más información sobre programas y servicios concretos, ciento treinta y cuatro casos, que sobre el propio funcionamiento del servicio social de base, noventa y siete casos.

CUADRO N° 59

INFORMACIÓN PROPORCIONADA EN LOS DOMICILIOS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS								
		Ha ido el profesional		Se han enviado escritos		No se ha ido ni se ha escrito		TOTAL
		Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
Territorios	Álava	26	47,3	21	38,2	8	14,5	55
	Bizkaia	16	20,3	16	20,3	47	59,5	79
	Gipuzkoa	39	51,3	27	35,5	10	13,2	76
Tamaño	< 1.000	29	39,2	25	33,8	20	27,0	74
	1.001-5.000	23	38,8	21	35,0	16	26,7	60
	5.001-10.000	5	31,3	5	31,3	6	37,5	16
	10.001-50.000	14	46,7	9	30,0	7	23,3	30
	Más de 50.000	10	33,3	4	13,3	16	53,5	30
<b>TOTAL</b>		<b>81</b>	<b>38,6</b>	<b>64</b>	<b>30,5</b>	<b>65</b>	<b>31,0</b>	<b>210</b>

Las prácticas de los centros alaveses y guipuzcoanos son bastante similares, en la mitad aproximada de los casos se ha acudido personalmente al domicilio y, en una tercera parte amplia, se ha remitido al menos información escrita; Bizkaia, tanto en uno como

CUADRO Nº 60

**INFORMACIÓN PROPORCIONADA A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
POR TERRITORIOS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS**

Medios	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
<b>AUDIOVISUALES</b>								
Sobre determinados programas y servicios	5	9,1	13	16,5	11	14,5	29	13,8
Sobre el papel y las funciones de los SSB	1	1,8	-	-	1	1,3	2	1,0
Sobre ambos	29	52,7	9	11,4	7	9,2	45	21,4
Ninguna	20	36,4	57	72,2	57	75,0	134	63,8
<b>ESCRITOS</b>								
Sobre determinados programas y servicios	14	25,5	11	13,9	33	43,4	58	27,6
Sobre determinados programas y el papel y funciones de los SSB	34	61,8	20	25,3	16	21,1	70	33,4
Ninguna	7	12,7	48	60,8	27	35,5	82	39,0
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

Medios	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000 habit.		Entre 5.001 y 10.000 habit.		Entre 10.001 y 50.000 habit.		Más de 50.000 habitantes		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
<b>AUDIOVISUALES</b>												
Sobre determinados programas y servicios	10	13,5	5	8,3	1	6,3	6	20,0	7	23,3	29	13,8
Sobre el papel y las funciones de los SSB	-	-	-	-	1	6,3	-	-	1	3,3	2	1,0
Sobre ambos	16	21,6	16	26,7	-	-	5	16,7	8	26,7	45	21,4
Ninguna	48	64,9	39	65,0	14	87,5	19	63,3	14	46,7	134	63,8
<b>ESCRITOS</b>												
Sobre determinados programas y servicios	16	21,6	11	18,3	4	25,0	14	46,7	13	43,3	58	27,6
Sobre determinados programas y el papel y funciones de los SSB	21	28,4	25	41,7	6	37,5	11	36,7	7	23,3	70	33,3
Ninguna	37	50,0	24	40,0	6	37,5	5	16,7	10	33,3	82	39,0
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

en otro apartado, se sitúa en un porcentaje del veinte por ciento. Por tamaño de municipios, destaca particularmente la baja utilización de estos medios de comunicación en los de carácter más urbano, por encima de los cincuenta mil habitantes.

También resulta frecuente el recurso de las trabajadoras sociales a los medios de comunicación, tanto audiovisuales como, especialmente, escritos, para hacer llegar a la población información sobre los servicios, incluido el propio servicio social de base; en el 36,2 por 100 de los casos se ha empleado alguna vez el primero de los medios citados y en el 61,0 por 100, medios escritos. Por Territorios Históricos, el que recurre con mayor frecuencia tanto a unos como a otros medios de difusión es el de Álava, con gran diferencia en relación a los otros dos; por tamaño, son los municipios más grandes los que en mayor medida utilizan los medios audiovisuales, y los que tienen poblaciones comprendidas entre diez y cincuenta mil, los que más recurren a los medios escritos. En total son sesenta y tres los centros que no han utilizado ninguno de estos medios.

En más de las dos terceras partes de los centros existe algún tipo de folleto informativo relacionado con los servicios sociales; los centros que carecen de ellos son sesenta y proporcionan cobertura al 14,5 por 100 de la población. En los cuadros que aparecen en las páginas siguientes se recogen los resultados obtenidos, en los 146 centros que han contestado afirmativamente a esta pregunta, en relación al contenido y la calidad de la información escrita disponible por Territorios Históricos y tamaño de los municipios.

No es bueno el panorama que ofrecen estos resultados. Los contenidos sobre los que se interroga tienen todos carácter básico, es difícil por esta razón jerarquizarlos y, sin embargo, en ningún caso, a nivel de la Comunidad, se llega a un treinta por ciento de centros que afirman disponer de buena información respecto a cualquiera de ellos. Llama particularmente la atención que no se llegue tan siquiera al diez por ciento en cinco cuestiones, en la información relativa a:

- Las competencias y responsabilidades de la administración pública en materia de servicios sociales.
- Las tarifas aplicables a los servicios.
- La obligación de la administración de proceder a la evaluación de las necesidades.
- El procedimiento para plantear reclamaciones.
- El procedimiento para plantear sugerencias.

Resultando malo el balance desde todas las perspectivas, cabe en todo caso comentar que resulta algo menos malo en Bizkaia y en los municipios de carácter intermedio, con una población de entre diez mil y cincuenta mil habitantes.

CUADRO Nº 61

**CONTENIDO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN ESCRITA  
DISPONIBLE EN LOS CENTROS, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

Contenido y calidad de la inf <sup>on</sup> escrita disponible		Territorio Histórico						TOTAL	
		Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% Col.
		Nº	% Col.	Nº	% Col.	Nº	% Col.		
Existen folletos sobre competencias de la Administración	Sí, bien elaborados	1	3,8	11	17,2	-	-	12	8,2
	Sí, mal elaborados	-	-	6	9,4	-	-	6	4,1
	No existen	25	96,2	42	65,6	56	100,0	123	84,2
	Ns/Nc	-	-	5	7,8	-	-	5	3,4
Existen folletos sobre las necesidades que cubren los SS	Sí, bien elaborados	2	7,7	36	56,3	22	39,3	60	41,1
	Sí, mal elaborados	19	73,1	12	18,8	9	16,1	40	27,4
	No existen	3	11,5	15	23,4	25	44,6	43	29,5
	Ns/Nc	2	7,7	1	1,6	-	-	3	2,1
Existen folletos sobre la variedad de recursos disponibles	Sí, bien elaborados	2	7,7	32	50,0	24	42,9	58	39,7
	Sí, mal elaborados	21	80,8	13	20,3	6	10,7	40	27,4
	No existen	-	-	18	28,1	25	44,6	43	29,5
	Ns/Nc	3	11,5	1	1,6	1	1,8	5	3,4
Existen folletos que informan sobre las funciones de los SSB	Sí, bien elaborados	2	7,7	19	29,7	7	12,5	28	19,2
	Sí, mal elaborados	19	73,1	10	15,6	1	1,8	30	20,5
	No existen	3	11,5	33	51,6	47	83,9	83	56,8
	Ns/Nc	2	7,7	2	3,1	1	1,8	5	3,4
Existen folletos informativos sobre las vías de acceso a los servicios	Sí, bien elaborados	3	11,5	16	25,0	13	23,2	32	21,9
	Sí, mal elaborados	19	73,1	8	12,5	6	10,7	33	22,6
	No existen	2	7,7	35	54,7	35	62,5	72	49,3
	Ns/Nc	2	7,7	5	7,8	2	3,6	9	6,2
Existen folletos informativos sobre las tarifas aplicables a los servicios	Sí, bien elaborados	11	42,3	1	1,6	3	3,6	14	9,6
	Sí, mal elaborados	11	42,3	2	3,1	6	10,7	19	13,0
	No existen	2	7,7	57	89,1	47	83,9	106	72,6
	Ns/Nc	2	7,7	4	6,3	1	1,8	7	4,8
Existen folletos informativos sobre la obligación de la Administración de evaluar necesidades	Sí, bien elaborados	-	-	1	1,6	1	1,8	2	1,4
	Sí, mal elaborados	-	-	4	6,3	6	10,7	10	6,8
	No existen	26	100,0	56	87,5	49	87,5	131	89,7
	Ns/Nc	-	-	3	4,7	-	-	3	2,1
Existen folletos informativos sobre el procedimiento de reclamaciones	Sí, mal elaborados	-	-	3	4,7	6	10,7	9	6,2
	No existen	26	100,0	58	90,6	50	89,3	134	91,8
	Ns/Nc	-	-	3	4,7	-	-	3	2,1
Existen folletos informativos sobre el procedimiento de sugerencias	Sí, bien elaborados	-	-	-	-	1	1,8	1	0,7
	Sí, mal elaborados	-	-	3	4,7	7	12,5	10	6,8
	No existen	26	100,0	58	90,6	48	85,7	132	90,4
	Ns/Nc	-	-	3	4,7	-	-	3	2,1
<b>TOTAL</b>		<b>26</b>	<b>100,0</b>	<b>64</b>	<b>100,0</b>	<b>56</b>	<b>100,0</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>

CUADRO Nº 62

**CONTENIDO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN ESCRITA  
DISPONIBLE EN LOS CENTROS, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS**

Contenido y calidad de la inf <sup>re</sup> escrita disponible		Tamaño de municipio										TOTAL	
		Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes			
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.
Existen folletos sobre competencias de la Administración	Sí, bien elaborados	-	-	3	6,8	1	8,3	6	22,2	2	10,5	12	8,2
	Sí, mal elaborados	2	4,5	-	-	-	-	-	-	4	21,1	6	4,1
	No existen	41	93,2	39	88,6	10	83,3	21	77,8	12	63,2	123	84,2
	Ns/Nc	1	2,3	2	4,5	1	8,3	-	-	1	5,3	5	3,4
Existen folletos sobre las necesidades que cubren los SS	Sí, bien elaborados	15	34,1	19	43,2	6	50,0	14	51,9	6	31,6	60	41,1
	Sí, mal elaborados	16	36,4	13	29,5	1	8,3	3	11,1	7	36,8	40	27,4
	No existen	13	29,5	9	20,5	5	41,7	10	37,0	6	31,6	43	29,5
	Ns/Nc	-	-	3	6,8	-	-	-	-	-	-	3	2,1
Existen folletos sobre la variedad de recursos disponibles	Sí, bien elaborados	14	31,8	17	38,6	7	58,3	16	59,3	4	21,1	58	39,7
	Sí, mal elaborados	16	36,4	13	29,5	1	8,3	2	7,4	8	42,1	40	27,4
	No existen	13	29,5	11	25,0	4	33,3	8	29,6	7	36,8	43	29,5
	Ns/Nc	1	2,3	3	6,8	-	-	1	3,7	-	-	5	3,4
Existen folletos que informan sobre las funciones de los SSB	Sí, bien elaborados	6	13,6	7	15,9	2	16,7	8	29,6	5	26,3	28	19,2
	Sí, mal elaborados	11	25,0	14	31,8	1	8,3	-	-	4	21,1	30	20,5
	No existen	26	59,1	20	45,5	9	75,0	18	66,7	10	52,6	83	56,8
	Ns/Nc	1	2,3	3	6,8	-	-	1	3,7	-	-	5	3,4
Existen folletos informativos sobre las vías de acceso a los servicios	Sí, bien elaborados	5	11,4	8	18,2	4	33,3	11	40,7	4	21,1	32	21,9
	Sí, mal elaborados	15	34,1	15	34,1	-	-	1	3,7	2	10,5	33	22,6
	No existen	22	50,0	17	38,6	8	66,7	14	51,9	11	57,9	72	49,3
	Ns/Nc	2	4,5	4	9,1	-	-	1	3,7	2	10,5	9	6,2
Existen folletos informativos sobre las tarifas aplicables a los servicios	Sí, bien elaborados	5	11,4	4	9,1	1	8,3	2	7,4	2	10,5	14	9,6
	Sí, mal elaborados	9	20,5	10	22,7	-	-	-	-	-	-	19	13,0
	No existen	30	68,2	26	59,1	11	91,7	25	92,6	14	73,7	106	72,6
	Ns/Nc	-	-	4	9,1	-	-	-	-	3	15,8	7	4,8
Existen folletos informativos sobre la obligación de la Administración de evaluar necesidades	Sí, bien elaborados	-	-	-	-	1	8,3	-	-	1	5,3	2	1,4
	Sí, mal elaborados	4	9,1	5	11,4	-	-	-	-	1	5,3	10	6,8
	No existen	40	90,9	37	84,1	11	91,7	27	100,0	16	84,2	131	89,7
	Ns/Nc	-	-	2	4,5	-	-	-	-	1	5,3	3	2,1
Existen folletos informativos sobre el procedimiento de reclamaciones	Sí, mal elaborados	4	9,1	5	11,4	-	-	-	-	-	-	9	6,2
	No existen	40	90,9	37	84,1	12	100,0	27	100,0	18	94,7	134	91,8
	Ns/Nc	-	-	2	4,5	-	-	-	-	1	5,3	3	2,1
Existen folletos informativos sobre el procedimiento de sugerencias	Sí, bien elaborados	-	-	1	2,3	-	-	-	-	-	-	1	0,7
	Sí, mal elaborados	4	9,1	5	11,4	-	-	1	3,7	-	-	10	6,8
	No existen	40	90,9	36	81,8	12	100,0	26	96,3	18	94,7	132	90,4
	Ns/Nc	-	-	2	4,5	-	-	-	-	1	5,3	3	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100,0</b>	<b>44</b>	<b>100,0</b>	<b>12</b>	<b>100,0</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>	<b>19</b>	<b>100,0</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>	

## **6.2. La gestión administrativa**

### **6.2.1. Metodología y ámbito del capítulo**

Buena parte de la actividad de las profesionales que trabajan en los centros de la red primaria de atención del sistema de servicios sociales se dedica a la gestión administrativa. Es ésta una queja reiteradamente expuesta por las trabajadoras sociales y es, asimismo, un hecho constatado en las investigaciones puntuales que, en mayor o menor grado, abordan este tema. La simplificación y racionalización de los trámites administrativos, así como el apoyo de profesionales especializados en ello, mejoraría notablemente los niveles de eficacia y eficiencia de estos servicios y permitiría centrar sus esfuerzos en lo que es más propio de ellos, el trabajo social, familiar o individual.

Desde otra perspectiva, la de los ciudadanos, la introducción de medidas correctoras en este ámbito, tendría efectos muy positivos en la calidad de la atención y contribuiría en buena medida al objetivo de normalizar los servicios y al de conseguir su efectiva universalización.

Estamos hablando, en definitiva, de una cuestión que debe ser valorada como importante.

La información sobre la que se sustenta este capítulo proviene, en parte, de la encuesta -habría resultado complejo y costoso intentar controlar globalmente este tema con ese instrumento- y, en lo fundamental, del reciente estudio de la Diputación Foral de Bikaia "Reorganización e Informatización de los Servicios Sociales de Bizkaia". El trabajo parte de un diagnóstico de la situación, efectuado en términos cualitativos y mediante la técnica de reuniones de grupo, que se realiza desde la doble perspectiva de la eficacia y la calidad de la atención. Este diagnóstico, con el que se coincide en lo esencial, resulta, en nuestra opinión, extensible a los servicios sociales de base guipuzcoanos y, para ratificarlo, se mantuvo una reunión de trabajo con un responsable técnico de este Territorio, que coincidió con nuestra valoración, introduciendo tan sólo alguna ligera matización.

Las apreciaciones que se recogen en este capítulo que, en muchos casos, son las que aparecen en el informe citado, son por tanto referibles a Bizkaia y Gipuzkoa, los dos Territorios en donde el establecimiento de criterios uniformes resulta más necesario con vistas a garantizar la igualdad de trato a los ciudadanos; la situación de Álava en este sentido es distinta; en este Territorio, exceptuando dos municipios, únicamente funcionan dos modelos de gestión, el del Instituto Foral y el del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

### **6.2.2. Criterios de referencia**

Los criterios de referencia seleccionados en relación a este tema son los siguientes:

- La gestión y los procedimientos administrativos deben ser lo más simples posibles, limitándose a garantizar el cumplimiento por parte de los solicitantes de los requisitos de acceso a los servicios y prestaciones.

- En la medida de lo posible, habría que descargar a los trabajadores sociales del peso de la realización de estas tareas.
- Los procedimientos deben garantizar la confidencialidad de la información recabada; no deben, por otra parte, solicitarse documentos cuyo contenido puede resultar atentatorio al derecho a la intimidad.
- La Administración no debería exigir a los solicitantes aquellos documentos que ya obren en su poder, cuestión que ya en estos momentos resulta legalmente exigible.
- La gestión administrativa y los procedimientos deberían ser similares en todos los centros, sin que en ningún caso las diferencias en el grado de requerimiento puedan traducirse en agravios comparativos a la hora de acceder a las prestaciones.

### **6.2.3. Situación actual**

El informe promovido por la Diputación de Bizkaia realiza, en su capítulo segundo, “Cuestiones de carácter general”, un diagnóstico de la situación en materia de procedimientos y gestión, a través de la observación y valoración de cinco cuestiones clave; son las siguientes:

- Registro de solicitudes.
- Documentación de la situación convivencial y del empadronamiento.
- Documentación y control de la situación económica.
- Adopción de decisiones por los órganos municipales.
- Informes aportados por los trabajadores sociales.

#### *6.2.3.1. Registro de solicitudes, Bizkaia y Gipuzkoa; otros registros, los tres Territorios*

Formalmente, todas las solicitudes que se realizan al servicio social de base deben ser registradas en el Ayuntamiento o, en su caso, en la Mancomunidad que tiene, entre otras, delegada esa función. Aunque el criterio resulta en apariencia claro y sencillo, en la práctica, las situaciones a las que se enfrenta el ciudadano pueden ser diversas, tanto en lo que respecta al lugar en que materialmente se deposita la solicitud, como en relación a la fecha en que ésta se admite a trámite.

Son numerosas las unidades de base que exigen al demandante del servicio que pase por el Registro General -que puede estar situado en un lugar más o menos próximo al centro- para dar entrada a la solicitud, fórmula que, desde la perspectiva del ciudadano, puede, en muchos casos, ser mal valorada. En otros casos, las solicitudes se trasladan materialmente desde la unidad de base al registro y, en otros, los menos, se accede informáticamente en tiempo real desde la unidad al registro, solución que resulta la más cómoda y deseable.

Hay que tener en cuenta, además, que para la concesión de determinadas prestaciones, como el ingreso mínimo de inserción, por ejemplo, la fecha de entrada de la solicitud tiene efectos económicos importantes, ya que señala el inicio del reconocimiento del derecho a percibir la prestación. Los criterios, también en esta materia, varían de uno a otro Ayuntamiento. Algunos receptionan la solicitud en el momento en que se presenta, con independencia de que esté o no acompañada de la documentación requerida, otros, exigen toda la documentación debidamente supervisada por la unidad de base, y otros optan por algún criterio intermedio entre esas dos posiciones extremas.

En relación a los restantes registros que pueden existir en las unidades de base, de naturaleza más técnica y de carácter menos administrativo, los resultados de la encuesta ponen de manifiesto un bajo nivel general de utilización.

Destaca, en primer lugar, tanto por los valores obtenidos como por la entidad que tiene el tema, el hecho de que tan sólo 17 centros, el 8,1 por 100 de las unidades de base de los tres Territorios, dispongan de un registro propio, bien llevado, de reclamaciones, situación que se agrava particularmente en Gipuzkoa, donde ese porcentaje sólo alcanza un valor del 3,9 por 100. Nueve de las unidades que los llevan bien son del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y cinco de municipios de entre diez y cincuenta mil habitantes; estos registros son inexistentes en los Ayuntamientos de entre cinco y diez mil habitantes, y muy escasos, sólo tres, en los de dimensión inferior.

Peor suerte, en términos de resultados, corren los registros de sugerencias, sólo cuatro bien gestionados en toda la Comunidad, tres de ellos también del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Menos de la mitad de los centros, el 46,7 por 100, cuentan con un buen registro de contabilidad, instrumento que, en principio, puede considerarse preciso para realizar una adecuada distribución de los recursos presupuestados. Esta práctica es particularmente habitual en Gipuzkoa, 59,2 por 100 de los casos, y mucho menos frecuente en Álava, 21,8; en este último Territorio, son únicamente las unidades de base de la capital y de Llodio las que tienen contabilidad propia.

Si observamos este fenómeno desde la perspectiva del tamaño poblacional de las entidades locales, únicamente podemos destacar dos hechos:

- El elevado porcentaje de municipios de entre diez mil y cincuenta mil habitantes que tienen este registro, 83,3 por 100.
- Que en Donostia y Bilbao, a diferencia de lo que ocurre en Vitoria-Gasteiz las unidades de base no trabajan con ese sistema; tan sólo una, bilbaína, se ha decantado en sentido contrario.

También se observan fuertes diferencias en la forma de trabajo entre las unidades alavesas y las de los otros dos Territorios en dos tipos de registros, el de diario y el de usuarios; instrumento, este último, valorado como muy importante en relación a la calidad de la atención.

En Álava se trabaja notablemente más con los diarios, 87,3 por 100 de los casos, especialmente en el área más directamente dependiente de su Diputación, la zona rural. Por el contrario, los registros de usuarios se llevan bien en menor proporción, 38,2 por 100 de los casos; sólo en Vitoria-Gasteiz, Amurrio, Llodio y una serie de unidades de base rurales que, en conjunto, están gestionadas por dos únicas profesionales, llevan estos registros.

En los otros dos Territorios sucede prácticamente lo contrario, fenómeno que no resulta excesivamente extraño dado que una y otra forma de trabajo tienen hasta cierto

CUADRO Nº 63

		REGISTROS MANTENIDOS EN LAS UNIDADES DE BASE SEGÚN EL TERRITORIO HISTÓRICO							
		Territorio Histórico						TOTAL	
		Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% Col.
		Nº	% Col.	Nº	% Col.	Nº	% Col.	Nº	% Col.
Se mantienen registros de usuarios	No	13	23,6	3	3,8	5	6,6	21	10,0
	Sí, bien	21	38,2	61	77,2	65	85,5	147	70,0
	Sí, mal	21	38,2	13	16,5	5	6,6	39	18,6
	Ns/Nc	-	-	2	2,5	1	1,3	3	1,4
Se mantienen registros de programas, servicios y prestaciones	No	7	12,7	12	15,2	16	21,1	35	16,7
	Sí, bien	25	45,5	46	58,2	48	63,2	119	56,7
	Sí, mal	23	41,8	17	21,5	12	15,8	52	24,8
	Ns/Nc	-	-	4	5,1	-	-	4	1,9
Se mantienen registros de reuniones	No	5	9,1	21	26,6	28	36,8	54	25,7
	Sí, bien	30	54,5	32	40,5	34	44,7	96	45,7
	Sí, mal	20	36,4	20	25,3	12	15,8	52	24,8
	Ns/Nc	-	-	6	7,6	2	2,6	8	3,8
Se mantiene registro del diario	No	6	10,9	31	39,2	24	31,6	61	29,0
	Sí, bien	48	87,3	38	48,1	32	42,1	118	56,2
	Sí, mal	1	1,8	4	5,1	16	21,1	21	10,0
	Ns/Nc	-	-	6	7,6	4	5,3	10	4,8
Se mantiene registro de sugerencias	No	50	90,9	62	78,5	67	88,2	179	85,2
	Sí, bien	3	5,5	-	-	1	1,3	4	1,9
	Sí, mal	2	3,6	3	3,8	4	5,3	9	4,3
	Ns/Nc	-	-	14	17,7	4	5,3	18	8,6
Se mantiene registro de reclamaciones	No	45	81,8	57	72,2	67	88,2	169	80,5
	Sí, bien	10	18,2	4	5,1	3	3,9	17	8,1
	Sí, mal	-	-	3	3,8	1	1,3	4	1,9
	Ns/Nc	-	-	15	19,0	5	6,6	20	9,5
Se mantiene registro de contabilidad	No	42	76,4	25	31,6	18	23,7	85	40,5
	Sí, bien	12	21,8	41	51,9	45	59,2	98	46,7
	Sí, mal	1	1,8	4	5,1	7	9,2	12	5,7
	Ns/Nc	-	-	9	11,4	6	7,9	15	7,1
Se mantiene registro de listas de espera	No	39	70,9	20	25,3	34	44,7	93	44,3
	Sí, bien	11	20,0	42	53,2	34	44,7	87	41,4
	Sí, mal	-	-	-	-	3	3,9	3	1,4
	Ns/Nc	5	9,1	17	21,5	5	6,6	27	12,9
Se mantienen otros registros	Sí	7	12,7	2	2,5	12	15,8	21	10,0
	Ns/Nc	48	87,3	77	97,5	64	84,2	189	90,0
<b>TOTAL</b>		<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

CUADRO Nº 64

**REGISTROS MANTENIDOS EN LA UNIDADES DE BASE  
SEGÚN EL TAMAÑO DEL MUNICIPIO**

		Tamaño de municipio										TOTAL	
		Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes			
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Se mantiene registro de usuarios	No	12	16,2	6	10,0	1	6,3	-	-	2	6,7	21	10,0
	Sí, bien	42	56,8	39	65,0	14	87,5	27	90,0	25	83,3	147	70,0
	Sí, mal	19	25,7	15	25,0	1	6,3	2	6,7	2	6,7	39	18,6
	Ns/Nc	1	1,4	-	-	-	-	1	3,3	1	3,3	3	1,4
Se mantienen registros de programas, servicios y prestaciones	No	13	17,6	11	18,3	2	12,5	3	10,0	6	20,0	35	16,7
	Sí, bien	38	51,4	26	43,3	13	81,3	24	80,0	18	60,0	119	56,7
	Sí, mal	22	29,7	23	38,3	1	6,3	3	10,0	3	10,0	52	24,8
	Ns/Nc	1	1,4	-	-	-	-	-	-	3	10,0	4	1,9
Se mantienen registros de reuniones	No	20	27,0	15	25,0	2	12,5	10	33,3	7	23,3	54	25,7
	Sí, bien	25	33,8	29	48,3	8	50,0	16	53,3	18	60,0	96	45,7
	Sí, mal	28	37,8	14	23,3	5	31,3	3	10,0	2	6,7	52	24,8
	Ns/Nc	1	1,4	2	3,3	1	6,3	1	3,3	3	10,0	8	3,8
Se mantiene registro del diario	No	24	32,4	16	26,7	3	18,8	8	26,7	10	33,3	61	29,0
	Sí, bien	43	58,1	35	58,3	7	43,8	18	60,0	15	50,0	118	56,2
	Sí, mal	6	8,1	6	10,0	5	31,3	2	6,7	2	6,7	21	10,0
	Ns/Nc	1	1,4	3	5,0	1	6,3	2	6,7	3	10,0	10	4,8
Se mantiene registro de sugerencias	No	72	97,3	49	81,7	11	68,8	26	86,7	21	70,0	179	85,2
	Sí, bien	-	-	-	-	-	-	1	3,3	3	10,0	4	1,9
	Sí, mal	-	-	2	3,3	3	18,8	2	6,7	2	6,7	9	4,3
	Ns/Nc	2	2,7	9	15,0	2	12,5	1	3,3	4	13,3	18	8,6
Se mantiene registro de reclamaciones	No	67	90,5	47	78,3	13	81,3	24	80,0	18	60,0	169	80,5
	Sí, bien	2	2,7	1	1,7	-	-	5	16,7	9	30,0	17	8,1
	Sí, mal	-	-	2	3,3	1	6,3	1	3,3	-	-	4	1,9
	Ns/Nc	5	6,8	10	16,7	2	12,5	-	-	3	10,0	20	9,5
Se mantiene registro de la contabilidad	No	38	51,4	24	40,0	6	37,5	4	13,3	13	43,3	85	40,5
	Sí, bien	27	36,5	27	45,0	6	37,5	25	83,3	13	43,3	98	46,7
	Sí, mal	8	10,8	3	5,0	1	6,3	-	-	-	-	12	5,7
	Ns/Nc	1	1,4	6	10,0	3	18,8	1	3,3	4	13,3	15	7,1
Se mantiene registro de listas de espera	No	42	56,8	27	45,0	9	56,3	6	20,0	9	30,0	93	44,3
	Sí, bien	21	28,4	23	38,3	5	31,3	20	66,7	18	60,0	87	41,4
	Sí, mal	2	2,7	1	1,7	-	-	-	-	-	-	3	1,4
	Ns/Nc	9	12,2	9	15,0	2	12,5	4	13,3	3	10,0	27	12,9
Se mantienen otros registros	Sí	3	4,1	2	3,3	3	18,8	3	10,0	10	33,3	21	10,0
	Ns/Nc	71	95,9	58	96,7	13	81,3	27	90,0	20	66,7	189	90,0
<b>TOTAL</b>		<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

punto carácter sustitutivo y debido también al hecho, más importante, de que en Álava el registro de usuarios es una tarea que asume el Instituto Foral, en su zona de mayor influencia.

En relación al resto de los registros investigados -programas y servicios, reuniones y lista de espera- los resultados de la encuesta permiten constatar que:

- Alrededor de la mitad de los centros suelen llevarlos bien, el de programas y servicios el 56,7 por 100, el de reuniones el 45,7 y el de listas de espera el 41,4.
- Las diferencias territoriales no resultan tan excesivas como las anteriormente expuestas.
- En los municipios más grandes, por encima de los diez mil habitantes, las listas de espera son más frecuentes, casi las dos terceras partes de sus unidades de base las tienen, y se aprecia, además, un crecimiento del porcentaje de los centros que llevan registro de reuniones conforme aumenta el tamaño de la población.

### 6.2.3.2. Documentación de la situación convivencial y del empadronamiento

No está de más, para contextualizar mejor el tema, comenzar por subrayar las dificultades con que tropiezan los actuales sistemas administrativos, un tanto rígidos y excesivamente estancos, para reflejar adecuadamente estas situaciones, la convivencial y la de empadronamiento, en una etapa caracterizada por la diversificación de las formas de convivencia y la movilidad social, respetando, además, escrupulosamente, el derecho a la intimidad.

El certificado de convivencia es un documento que suele resultar imprescindible en muchas de las prestaciones que administran los servicios sociales de base. Las formas de cubrir este trámite en los diferentes Ayuntamientos son también variadas. Algunos se niegan a emitir este tipo de certificados, otros -fundamentalmente los guipuzcoanos- lo hacen limitándose a reflejar los datos padronales y otros, finalmente, siguen recurriendo todavía a la práctica tradicional de solicitar a su policía municipal que indague el asunto, procedimiento mayoritariamente en vigor en Bizkaia.

En la práctica, conseguir que este documento que, por cierto, no es de naturaleza legal, tenga un carácter neutro, en el doble sentido de reflejar adecuadamente la realidad y hacerlo de la misma forma en todas partes, requeriría el establecimiento de unos criterios mejor definidos -no forzosamente más rígidos- y la realización, muchas veces, de tareas de investigación delicadas.

En relación al certificado de empadronamiento la práctica adecuada, lógica y legalmente, sería que los propios servicios sociales se encargaran de documentarlo, solicitando los correspondientes certificados al servicio municipal responsable. Algunos Ayuntamientos tienen bien resuelto el proceso, en su unidad de base se dispone de acceso informático al Padrón para la realización de consultas con lo que, una vez cotejados los datos, pueden proseguirse los trámites para, posteriormente, formalizar definitivamente el tema; en el otro extremo, quedan todavía municipios en los que se sigue exigiendo para facilitar el certificado que sea el propio interesado el que realice la solicitud.

El problema grave, de fondo, tanto en el caso del certificado de convivencia como en el de empadronamiento es que en múltiples ocasiones -por falta de recursos, de atención,

de coordinación y de criterios y directrices mejor establecidos- la pieza esencial del sistema, que es el Padrón, no refleja bien la situación real, existiendo una casuística muy variada, en algunos casos, pocos, provocada por la picaresca.

#### 6.2.3.3. *Documentación y control de la situación económica*

Tanto en el caso de las solicitudes nuevas, como en el de las renovaciones y revisiones, la tarea de supervisar la situación económica de los usuarios, particularmente cuando hay que tener en cuenta la de la familia en su conjunto, resulta delicada, compleja y, hasta cierto punto, arbitraria, en el sentido de que no existen límites claramente establecidos para dar por cerrada la operación. El corolario de esta situación es que en la práctica existen distintos criterios y formas de actuación en el tratamiento de las circunstancias económicas y patrimoniales en las unidades de base; los cálculos que en ellas se realizan no suelen coincidir con los que llevan a cabo los técnicos de Diputación, cuando es precisa la intervención de estos últimos.

Aunque también en este caso sigue vigente el principio de no recabar al ciudadano documentos que se encuentran ya en poder de la administración, los problemas de estanqueidad y falta de coordinación interinstitucional son, en este caso, más graves y difíciles de resolver, y más frecuente por ello el recurso a exigir al solicitante que se ocupe él de la obtención de todos los documentos requeridos.

Resulta, por otra parte, difícil estandarizar la documentación relativa a la situación económica que se debe presentar, ya que ello depende no sólo del servicio concreto que se solicite, sino, especialmente de las circunstancias particulares del solicitante y, en su caso, de la de cada uno de los miembros de la unidad familiar. Las unidades de base, en general, no disponen de protocolos sobre documentación a aportar en función de estos dos criterios -servicios y clientes- y ello crea una cierta incertidumbre y puede introducir un grado de discrecionalidad importante en el proceso de valoración, que se suma al que puede derivarse del hecho, ya comentado, de que no existen límites claros para dar por concluido el proceso de valoración.

Indicaremos, por último, que el informe promovido por la Diputación de Bizkaia apunta además dos hechos que deben ser objeto de especial atención:

- Algunos de los profesionales que intervienen en el proceso de valoración no parecen saber exactamente qué documentos deben formar parte del expediente administrativo, y que el contenido del mismo tiene carácter público.
- A pesar de que únicamente pueden solicitarse de las cuentas bancarias saldos medios, ingresos por intereses y movimientos, pero sin que aparezca consignado el concepto, sigue manteniéndose la práctica en los centros que estamos analizando de solicitar a los usuarios que presenten sus libretas de ahorro.

#### 6.2.3.4. *Adopción de decisiones por los órganos municipales*

Se asume con excesiva naturalidad, quizás, la intervención de responsables políticos locales en la administración de recursos sociales. Hace no todavía mucho tiempo, a ese

mismo nivel local, se detentaban competencias sanitarias y educativas bastante sustanciales que hoy han desaparecido totalmente. No estaría de más tener en cuenta este hecho, a la hora de interpretar la información.

Las decisiones formales que toman los Ayuntamientos en relación a las solicitudes que reciben se adoptan, bien por decreto del alcalde o del concejal con competencias delegadas en la materia, bien por acuerdo de la comisión de gobierno, pudiéndose hacer también intervenir en el proceso, sea cual sea la fórmula elegida, a una comisión informativa. Desde otra perspectiva, es preciso también tener en cuenta que tanta o más importancia que el número y cualidad de los intervinientes en la toma de decisiones, tiene la información que se les proporciona para la fundamentación de las mismas.

En la práctica, aquí, más aún que en los casos anteriores, la diversidad de fórmulas empleadas por los Ayuntamientos guipuzcoanos y vizcaínos es grande, y su adopción puede repercutir de forma importante sobre la calidad de la atención, al menos, desde dos perspectivas, la de los plazos y la del respeto al derecho a la intimidad.

En relación a los plazos es evidente que la fórmula teóricamente más ágil es la del decreto del concejal con competencias delegadas, sin recurso a una comisión informativa, solución que parece bastante circunscrita a los municipios de mayor volumen demográfico.

En lo que respecta a la información que se proporciona a los que adoptan la decisión, o la que se contiene en las actas y acuerdos, tampoco existen directrices precisas; es necesario añadir que, a pesar de ello, la valoración realizada por los ponentes del plan vizcaíno es la de que las actuaciones incorrectas en este ámbito no son frecuentes.

En la encuesta dirigida a los servicios sociales de base para la elaboración de este informe, se incluía una pregunta directamente relacionada con este tema. Se interrogaba a las trabajadoras sociales sobre quién decidía en su zona la adjudicación de un servicio de atención domiciliaria (SAD) y de una ayuda de emergencia social (AES). Las respuestas obtenidas en cada caso son las que aparecen en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 65

RESPONSABLES DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES, SAD Y AES					
	SAD		AES		
	Número	% col.	Número	% col.	
Responsable técnico	38	18,1	28	13,3	
Concejal	27	12,9	39	18,6	
Comisión	57	27,1	64	30,5	
Pleno	43	20,5	32	15,2	
IFBS	42	20,0	42	20,0	
Ns/Nc	3	1,4	5	2,4	
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	

A tenor de las declaraciones de los responsables de los centros<sup>(3)</sup>, las decisiones, tanto en el caso de la adjudicación del SAD como, especialmente, de las AES, las adopta mayoritariamente una comisión, 27,1 y 30,5 por 100 respectivamente; de cualquier manera, lo más relevante de los resultados es, sin duda, el hecho de que en treinta y ocho centros, en el caso del SAD, y 28, en el de las AES, sean los responsables técnicos de los centros los que asuman esta tarea; no deja de resultar también expresivo el descenso del protagonismo técnico que se produce de una a otra prestación.

Como en otras ocasiones, los centros de la zona rural alavesa, cuyo funcionamiento se encuentra -como se ha señalado- más homogeneizado por su especial vinculación a Diputación, se distinguen radicalmente de los demás en este sentido; los presupuestos para estas prestaciones son forales, y su gestión es asumida por el Instituto Foral de Bienestar Social.

Los Ayuntamientos de cada uno de los Territorios ofrecen fórmulas distintas. En el caso de Álava el modelo es fácil de describir porque sólo existen dos variantes: tanto en el

CUADRO Nº 66

**RESPONSABLE DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES, SAD Y AES,  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
<b>SAD</b> Un responsable técnico de la unidad de base	12	21,8	17	21,5	9	11,8	38	18,1
Un concejal o responsable político	-	-	11	13,9	16	21,1	27	12,9
Una comisión	-	-	26	32,9	31	40,8	57	27,1
El pleno	-	-	24	30,4	19	25,0	43	20,5
El IFBS	42	76,4	-	-	-	-	42	20,0
Ns/Nc	1	1,8	1	1,3	1	1,3	3	1,4
<b>AES</b> Un responsable técnico de la unidad de base	12	21,8	10	12,7	6	7,9	28	13,3
Un concejal o responsable político	-	-	14	17,7	25	32,9	39	18,6
Una comisión	1	1,8	30	38,0	33	43,4	64	30,5
El pleno	-	-	21	26,6	11	14,5	32	15,2
El IFBS	42	76,4	-	-	-	-	42	20,0
Ns/Nc	-	-	4	5,1	1	1,3	5	2,4
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

(3) Los resultados deben ser interpretados con cautela porque algunas respuestas, pocas, ofrecen indicios de que:

- Los encuestados han podido confundir “decisión formal” con decisión material, cuando nuestra pregunta iba dirigida en el primer sentido.
- Puede existir un cierto grado de desconocimiento entre algunos encuestados de la normativa que regula el funcionamiento de estos entes locales.

caso del SAD, como en el de las AES, en las zonas más urbanas las decisiones corresponden a los técnicos, en las rurales, al Instituto.

La diferencia más sustancial, no mayor, entre Gipuzkoa y Bizkaia radica en el hecho de que en este último Territorio tengan un peso sensiblemente superior, tanto en el SAD como en las AES, las decisiones de los profesionales.

También ofrece interés observar el comportamiento de esta variable desde la perspectiva del tamaño de los municipios. Los resultados, de entrada, son éstos:

CUADRO Nº 67

RESPONSABLE DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES, SAD Y AES, POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS													
		Tamaño de municipio										TOTAL	
		Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes			
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
<b>SAD</b>	Un responsable técnico de la unidad de base	2	2,7	6	10,0	2	12,5	8	26,7	20	66,7	38	18,1
	Un concejal o responsable político	9	12,2	3	5,0	3	18,8	7	23,3	5	16,7	27	12,9
	Una comisión	8	10,8	22	36,7	10	62,5	14	46,7	3	10,0	57	27,1
	El pleno	28	37,8	14	23,3	-	-	-	-	1	3,3	43	20,5
	El IFBS	27	36,5	15	25,0	-	-	-	-	-	-	42	20,0
	Ns/Nc	-	-	-	-	1	6,3	1	3,3	1	3,3	3	1,4
<b>AES</b>	Un responsable técnico de la unidad de base	2	2,7	3	5,0	1	6,3	7	23,3	15	50,0	28	13,3
	Un concejal o responsable político	17	23,0	6	10,0	2	12,5	10	33,3	4	13,3	39	18,6
	Una comisión	8	10,8	22	36,7	13	81,3	13	43,3	8	26,7	64	30,5
	El pleno	18	24,3	13	21,7	-	-	-	-	1	3,3	32	15,2
	El IFBS	27	36,5	15	25,0	-	-	-	-	-	-	42	20,0
	Ns/Nc	2	2,7	1	1,7	-	-	-	-	2	6,7	5	2,4
<b>TOTAL</b>		<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

El aspecto más relevante, desde múltiples perspectivas, que ponen de manifiesto estos datos es que, a medida que aumenta el tamaño de los municipios, es mayor el poder de decisión en manos de los profesionales y, como corolario, que, a medida que disminuye

ese tamaño, es mayor el que ostentan los representantes políticos, mucho más próximos, para bien y/o para mal, a sus conciudadanos.

### 6.2.3.5. *Informes aportados por las trabajadoras sociales*

Uno más de los conceptos vagos e imprecisos que se manejan asiduamente en el mundo de los servicios sociales es el de “informe social”. Utilizado en su acepción más amplia, llega a identificarse, en un extremo, con un plan individual de atención, que incluye un diagnóstico individual, familiar y social, unos objetivos y unas estrategias y líneas de actuación; entendido en términos restrictivos, su contenido puede llegar a limitarse al simple “placet” que otorga un trabajador social con su firma, mostrando su conformidad profesional con la concesión a una persona determinada de una prestación concreta.

Hay un apartado en este informe dedicado específicamente a los planes individuales de atención y, en este epígrafe, empleamos el término “informe social” en su sentido restringido: es el documento que acompaña a las solicitudes, dentro del expediente administrativo, en el que el profesional expresa su conformidad o disconformidad con el otorgamiento de una prestación.

A pesar de acotar de esta forma el concepto, lo cierto es que en la realidad, los límites de los informes sociales siguen siendo muy variados; tampoco en este caso existen normas o directrices concretas del Gobierno o de las Diputaciones, que traten específicamente el tema, y todo vuelve a quedar a criterio de cada profesional y/o de su responsable político local.

Sin embargo, el informe social incorporado a un expediente administrativo -que, insistimos, tiene carácter público y es pieza determinante, la mayor parte de las veces, para la adopción de decisiones por parte de los responsables políticos- es, en principio, el documento más delicado del expediente en relación al derecho a la intimidad de los usuarios. Por su carácter administrativo, debería limitarse estrictamente a su objetivo de recoger la apreciación del profesional sobre la conveniencia y pertinencia de la concesión de una prestación, sin incluir apreciaciones o valoraciones más propias de un plan individual que, a diferencia del informe social, tiene carácter técnico y está sujeto al secreto profesional. En este sentido parece razonable preconizar su normativización.

## **6.3. Tratamientos individuales y familiares: evaluación, plan de actuación y seguimiento**

### **6.3.1. Criterios de referencia**

La evaluación tiene como finalidad valorar las necesidades, relacionarlas con las normas y prioridades establecidas - las de detalle y las amplias -, y definir los objetivos, para llevar a cabo la intervención que proceda. Los criterios de referencia elegidos en este caso deben ser valorados en términos particularmente flexibles; su importancia radica en su carácter orientativo. Son los siguientes:

- La responsabilidad de llevar a cabo la evaluación debe estar claramente asignada, a nivel de atención primaria, a los trabajadores sociales, y los ciudadanos deben conocer este hecho.
- Es preciso fomentar la participación de los usuarios y sus cuidadores desde el momento mismo en que comienza el proceso de evaluación; las entrevistas deben ser sencillas y realizarse en marcos adecuados.
- La calidad y cantidad de la información que se precisa recopilar deben estar ajustadas a la complejidad de la problemática que se presenta, sea esta planteada en términos explícitos o no; la evaluación no se limita a valorar la pertinencia del diagnóstico o la solicitud planteadas por el demandante. El alcance de la evaluación debe ser negociado con los usuarios y sus cuidadores, a quienes se les deberá hacer sabedores de:
  - lo que implica el proceso de evaluación,
  - el papel y el grado de autoridad del trabajador social, y
  - sus derechos como demandantes, incluidos, en cualquier caso los correspondientes a la información, participación, representación, queja y reclamación.
- Es muy recomendable que los profesionales pongan en conocimiento de los usuarios toda la gama de recursos del ámbito de la protección social a los que, razonablemente, pueden tener acceso en el presente o en el futuro, clarificando sus expectativas. En particular, habría que animar a las personas con discapacidad que lo precisen a recabar las prestaciones sociales que les pudieran corresponder.
- Las evaluaciones deberían ser registradas y compartidas de forma sistemática con los usuarios y sus cuidadores. Las discrepancias que pudieran surgir en el proceso deben también ser objeto de registro, debiendo fomentarse entre los demandantes, particularmente en estos casos, la búsqueda de asesoramiento externo.

Formal y materialmente la evaluación es el paso previo, imprescindible, para la elaboración del plan de actuación que no es sino el estudio y diseño de las estrategias y líneas de actuación más adecuadas para alcanzar los objetivos planteados en la fase anterior. Los criterios seleccionados en relación a estos planes son los siguientes:

- Todos los usuarios que reciben un servicio continuado deben disponer de un plan asistencial personalizado, basado en las necesidades, prioridades y objetivos identificados en la etapa de evaluación.
- El plan debe tener en cuenta, ponderadamente, los recursos y posibilidades de los usuarios, los cuidadores y el medio social, de manera que la intervención formal se limite al mínimo necesario para el bien de todos ellos, sin resultar en ningún caso generadora de dependencia. El plan individual, al igual que la evaluación, debe tener un carácter abierto y participativo.

- El plan debe incluir un objetivo genérico claro y unos objetivos específicamente relacionados con todas las partes intervinientes, así como los indicadores precisos para poder evaluar la consecución de dichos objetivos.
- Los recursos formales que se incorporen al plan deben estar expuestos con claridad y el suficiente detalle como para que las personas implicadas puedan efectuar, sin problemas, las sugerencias y reclamaciones que consideren oportunas.
- Los recursos formales e informales movilizados en el plan deben estar adecuadamente coordinados, especificándose la persona que va a responsabilizarse de su aplicación, control y revisión, así como las fechas de esta última.
- Debe hacerse constar en los planes, el cálculo de sus costes y de las aportaciones de los usuarios, identificar las necesidades que no han podido ser satisfechas y registrar las discrepancias surgidas en su diseño, puesta en marcha y mantenimiento.

El seguimiento del plan individual de atención no debe confundirse con su inspección rutinaria o reactiva. La gestión asistencial resalta el carácter proactivo de las tareas de seguimiento, como apoyo para la consecución de los objetivos en los plazos previstos y elemento imprescindible para la adaptación del plan a los cambios y a las necesidades emergentes. Los criterios que se han seleccionado en relación al seguimiento son los que a continuación se exponen:

- El tipo y nivel de seguimiento que se establezcan deben guardar proporción con el grado de intervención y con la complejidad de las necesidades que se pretenden abordar, procurando siempre que su repercusión en la vida cotidiana de los usuarios sea la mínima posible.
- Todos los usuarios que reciben servicios continuos deben beneficiarse de algún tipo de seguimiento, como garantía de la idoneidad del plan, y ser alentados para que participen de forma activa en el proceso. Es aconsejable la potenciación del control corporativo de los servicios mediante la creación de grupos consultores a nivel de usuarios.
- Siempre que resulte posible, la responsabilidad del seguimiento debe competir al trabajador social que se ha encargado de la evaluación y del diseño y puesta en marcha del plan asistencial. Este profesional desempeña un papel central en la coordinación de las personas que intervienen en la gestión del plan, garantizando que sus esfuerzos resulten complementarios, en la comprobación de que se aplican criterios y estándares coherentes, y en el mantenimiento de niveles correctos de calidad de atención.

### **6.3.2. Situación actual**

Tampoco existen ni a nivel general, de la Comunidad Autónoma, ni a nivel de los territorios históricos, disposiciones o directrices claras en relación a la evaluación de las

necesidades, la planificación de las intervenciones y el seguimiento de las medidas puestas en marcha en los tratamientos individuales y familiares que se llevan a cabo, fundamentalmente, desde los servicios sociales de base. Son éstas cuestiones que se consideran de índole estrictamente profesional y se abandonan en manos del buen criterio, de la buena voluntad, y de las posibilidades, de las trabajadoras sociales, a las que básicamente se requiere tan sólo para que comprueben el cumplimiento de los criterios de acceso a las diversas prestaciones, y se encarguen de gestionarlas.

Es evidente que el simple hecho de comprobar los requisitos implica un cierto grado de evaluación, de la misma forma que la gestión de las prestaciones conlleva dosis de planificación y seguimiento. No es ese, sin embargo, el contenido que se quiere dar aquí a unos conceptos que -es preciso indicarlo, porque puede repercutir en los resultados de la encuesta- están siendo banalizados y confundidos tanto en el lenguaje oral como en documentos e impresos oficiales<sup>(4)</sup>. Una cosa es administrar recursos desde la perspectiva de su gestión y otra, muy distinta y que marca la diferencia cualitativa, el abordaje de las necesidades integrales de las personas; nuestros conceptos están enmarcados en esta última perspectiva, mucho más estricta.

En aras de esta rigurosidad comenzaremos por señalar que, en relación a la evaluación, la pregunta contenida en el cuestionario estaba formulada en los siguientes términos concretos: “En los casos en que es preciso realizar una evaluación en profundidad de las necesidades de un ciudadano y su familia -atención domiciliaria, convenios de inserción... -, ¿cómo se realiza la evaluación?” Se trataba de una pregunta cerrada que ofrecía ocho opciones alternativas.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, en algo más de la mitad de los centros, en 123, el 58,6 por 100, se realizaban evaluaciones por escrito en esos casos, requisito imprescindible para una evaluación; en 42 de ellos la evaluación escrita incluía instrumentos técnicos de clasificación adecuados y, en los ochenta y un restantes, no. Casi la tercera parte de la población atendida por las unidades de base no es objeto de evaluación escrita cuando solicita, atención domiciliaria o programas de inserción.

Las formas de trabajo varían mucho de uno a otro Territorio. De acuerdo con los resultados Álava es el Territorio donde menos centros, proporcionalmente, evalúan por escrito, 21,8 por 100, mientras que Gipuzkoa es el que mayor uso hace de esta medida, 80,3 por 100 de sus centros realizan evaluaciones escritas, situándose en el medio, más cerca de este Territorio que del anterior, Bizkaia, donde esta proporción alcanza un valor del 63,3 por 100. Esta práctica resulta particularmente habitual en los municipios de entre cinco y cincuenta mil habitantes, en ellos más de las tres cuartas partes de los centros las llevan a cabo, y desciende por debajo de la mitad en los municipios de menor tamaño poblacional.

---

(4) Los resultados que se exponen en este epígrafe ofrecen tantas respuestas como dudas suscitan y su utilización como indicadores de forma de trabajo debe ser relativizada -ofrece una visión optimista- hasta que el tema sea objeto de una investigación específica, que, desde aquí, se preconiza.

CUADRO Nº 68

**EVALUACIONES QUE REALIZAN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Por escrito, con instrumentos técnicos	10	18,2	9	11,4	23	30,3	42	20,0
Por escrito, sin instrumentos técnicos	2	3,6	41	51,9	38	50,0	81	38,6
No, por falta de instrumentos y/o tiempo	43	78,2	20	25,3	13	17,1	76	36,2
A veces sí, y otras no	-	-	4	5,1	-	-	4	1,9
No, por otros motivos	-	-	4	5,1	2	2,6	6	2,9
Ns/Nc	-	-	1	1,3	-	-	1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Por escrito, con instrumentos técnicos	9	12,2	11	18,3	3	18,8	8	26,7	11	36,7	42	20,0
Por escrito, sin instrumentos técnicos	25	33,8	24	40,0	9	56,3	15	50,0	8	26,7	81	38,6
No, por falta de instrumentos y/o tiempo	36	48,6	24	40,0	2	12,5	5	16,7	9	30,0	76	36,2
A veces sí, y otras no	2	2,7	-	-	1	6,3	-	-	1	3,3	4	1,9
No, por otros motivos	2	2,7	1	1,7	1	6,3	1	3,3	1	3,3	6	2,9
Ns/Nc	-	-	-	-	-	-	1	3,3	-	-	1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

En relación a los planes individuales de atención, el cuestionario incluía dos preguntas: la primera interrogaba sobre la realización o no de los mismos dentro de la zona de influencia del servicio, la segunda, sobre los organismos que intervenían en su elaboración.

En total tan solo 102 centros, de los 127 que afirmaban realizar evaluaciones escritas, indican que en su área de influencia se elaboran planes individuales de atención. En 35 de estos centros la confección de estos planes es competencia exclusivamente municipal, la realizan la unidad de base y/o el correspondiente departamento del Ayuntamiento. En los 67 casos restantes aparece la intervención de otras instancias.

En nuestra opinión, estos resultados, unidos a los anteriores, cobran cierta relevancia. Aunque la hipótesis que exponemos necesitaría ser ratificada con investigaciones más

de detalle, nos inclinamos por pensar que planes individuales de atención en relación a dos intervenciones continuadas en el tiempo y de naturaleza estrictamente municipal, como son los programas de inserción y la atención domiciliaria:

- Sólo se realizan de forma clara en esos 35 centros, 16,7 por 100 del total.
- Puede que se realicen en parte de los otros 64 centros que afirman que en su elaboración intervienen también otras instancias municipales.
- En el mejor de los casos, como suma de los dos datos anteriores, se trabajaría con esta metodología en el 47,1 por 100 de los servicios sociales de base.

En los cuadros que aparecen a continuación se recogen los principales resultados que se obtienen a nivel de territorios históricos y de tamaño de municipios. Los datos se refieren exclusivamente a los 127 centros que afirmaron anteriormente realizar evaluaciones por escrito, requisito imprescindible para la puesta en marcha de planes individuales.

No se efectuarán comentarios de los mismos porque, dada la ambigüedad en que se muevan los resultados globales, los datos de mayor detalle ofrecen ya un carácter más errático.

La última pregunta que se incluía en la encuesta en relación a los temas que se abordan en este epígrafe tenía un contenido muy concreto y sus resultados pueden considerarse bastante significativos; se refería a la inclusión o no dentro de esos planes individuales de atención de indicadores que permitiesen fácilmente evaluar la consecución de los objetivos, aspecto que, en opinión de los expertos, resulta condición necesaria para certificar la calidad de dichos planes.

CUADRO Nº 69

ELABORACIÓN DE PLANES INDIVIDUALES Y ORGANISMO QUE LOS REALIZA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS									
		Territorio Histórico						TOTAL	
		Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Elaboración	Sí	12	100,0	45	83,3	45	73,8	102	80,3
	No, por falta material de tiempo	-	-	7	13,0	4	6,6	11	8,7
	No, no se ha presentado ningún caso	-	-	-	-	5	8,2	5	3,9
	No, no se ve la utilidad	-	-	-	-	4	6,6	4	3,1
	Ns/Nc	-	-	2	3,7	3	4,9	5	3,9
<b>TOTAL</b>		<b>12</b>	<b>100,0</b>	<b>54</b>	<b>100,0</b>	<b>61</b>	<b>100,0</b>	<b>127</b>	<b>100,0</b>
Organismo	La unidad de base exclusivamente	1	8,3	12	26,7	15	33,3	28	27,5
	El Departamento exclusivamente	-	-	2	4,4	-	-	2	2,0
	La unidad de base y el Dpto.	-	-	2	4,4	3	6,7	5	4,9
	La unidad de base y/o el Dpto. y otros	11	91,7	29	64,4	24	53,3	64	62,7
	Otros	-	-	-	-	3	6,7	3	2,9
<b>TOTAL</b>		<b>12</b>	<b>100,0</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

CUADRO Nº 70

**ELABORACIÓN DE PLANES INDIVIDUALES Y ORGANISMOS QUE LOS REALIZAN  
POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

		Tamaño de municipio										TOTAL	
		Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes			
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Elaboración	Sí	25	69,4	31	88,6	9	69,2	20	87,0	17	85,0	102	80,3
	No, por falta material de tiempo	-	-	2	5,7	4	30,8	2	8,7	3	15,0	11	8,7
	No, no se ha presentado ningún caso	5	13,9	-	-	-	-	-	-	-	-	5	3,9
	No, no se ve la utilidad	4	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3,1
	Ns/Nc	2	5,6	2	5,7	-	-	1	4,3	-	-	5	3,9
<b>TOTAL</b>		<b>36</b>	<b>100,0</b>	<b>35</b>	<b>100,0</b>	<b>13</b>	<b>100,0</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>127</b>	<b>100,0</b>
Organismo	La unidad de base exclusivamente	11	44,0	8	25,8	4	44,4	4	20,0	1	5,9	28	27,5
	El Departamento exclusivamente	-	-	-	-	-	-	2	10,0	-	-	2	2,0
	La unidad de base y el Dpto.	-	-	1	3,2	2	22,2	2	10,0	-	-	5	4,9
	La ub y/o el Dpto. y otros	13	52,0	21	67,7	3	33,3	11	55,0	16	94,1	64	62,7
	Otros	1	4,0	1	3,2	-	-	1	5,0	-	-	3	2,9
<b>TOTAL</b>		<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>31</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

En conjunto, tan sólo en treinta y ocho centros, el 18,1 por 100 del total se respondió de manera afirmativa a esta interrogante. Este dato, en nuestra opinión, sí refleja con bastante precisión la forma de trabajo de las profesionales de la unidad de base en relación a los planes individuales de atención. Aunque el número de centros que trabajan de esta manera es en todos los casos bajo, desde una perspectiva territorial parece claro que la mejor posición relativa la ocupa Gipuzkoa, 25 por 100 de respuestas afirmativas, y desde una óptica de tamaño de los municipios, los que tienen una población de entre diez y cincuenta mil habitantes, 30 por 100.

#### 6.4. Los procedimientos de urgencia

Aunque es evidente que desde hace ya bastante tiempo, a nivel general, el tema de las urgencias está bastante bien resuelto en esta Comunidad, la creación y mantenimiento por parte de las unidades de base de sistemas propios de naturaleza ligera, capaces de responder de forma ágil y eficaz a las necesidades sociales que surgen repentinamente, es una práctica sumamente aconsejable y relativamente fácil de organizar. Su implantación mejora sensiblemente la calidad de la atención que se ofrece a los ciudadanos y su

CUADRO N° 71

**UNIDADES DE BASE QUE REALIZAN PLANES DE ATENCIÓN;  
INCLUSIÓN O NO EN ELLAS DE INDICADORES DE EVALUACIÓN.  
DISTRIBUCIÓN POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Territorio Histórico						TOTAL	
	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Incluye criterios precisos	7	58,3	12	26,7	19	42,2	38	37,3
No, porque no hay instrumentos	3	25,0	31	68,9	23	51,1	57	55,9
No, por otros motivos	2	16,7	2	4,4	2	4,4	6	5,9
Ns/Nc	-	-	-	-	1	2,2	1	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>100,0</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

  

	Tamaño de municipio										TOTAL	
	Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes		Nº	% col.
	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Incluye criterios precisos	7	28,0	12	38,7	2	22,2	9	45,0	8	47,1	38	37,3
No, porque no hay instrumentos	18	72,0	17	54,8	7	77,8	10	50,0	5	29,4	57	55,9
No, por otros motivos	-	-	1	3,2	-	-	1	5,0	4	23,5	6	5,9
Ns/Nc	-	-	1	3,2	-	-	-	-	-	-	1	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>31</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

nivel de aprecio de los servicios, y puede ser considerada también sintomática de la importancia que las profesionales conceden al papel social que desempeñan. Desde estas dos perspectivas merece la pena valorar los resultados.

Son todavía relativamente pocas las unidades de base que tienen organizado un sistema de respuesta inmediata a las necesidades sociales urgentes: únicamente cuarenta y siete centros, el 22,9 por 100 del total, responden de forma afirmativa a esta cuestión. El Territorio que en mayor medida ofrece este servicio es el de Álava -la tercera parte de cuyos centros cuentan con este sistema- seguido del de Gipuzkoa, que se encuentra en una posición no muy distante; el que claramente peor está es el de Bizkaia, donde sólo la décima parte de las unidades de base han establecido este procedimiento. Sin que se aprecie una relación totalmente evidente, sí que parece claro desde otra óptica que, a medida que aumenta el tamaño poblacional de los municipios es más frecuente que tengan habilitados estos procedimientos.

De los cuarenta y ocho centros que ofrecen este servicio, únicamente veintiuno lo tienen establecido de forma bastante integral, contando con unas vías claras de derivación desde las diferentes policías, las asociaciones locales y los centros sanitarios; otras dieciséis unidades de base disponen de sistemas menos acabados y más parciales y, el resto, no ofrece información concreta al respecto.

CUADRO Nº 72

EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS DE URGENCIA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS								
		Sí		No		Ns/nc		Total Núm.
		Núm.	% fila	Núm.	% fila	Núm.	% fila	
Territorios	Álava	18	32,7	37	67,3	-	-	55
	Bizkaia	8	10,1	69	87,3	2	2,5	79
	Gipuzkoa	22	28,9	52	68,4	2	2,6	76
Tamaño	< 1.000	14	18,9	59	79,7	1	1,4	74
	1.001-10.000	9	11,8	66	86,6	1	1,3	76
	10.001-50.000	14	46,7	15	50,0	1	3,3	30
	>50.000	11	36,7	18	60,0	1	3,3	30
<b>TOTAL</b>		<b>48</b>	<b>22,9</b>	<b>158</b>	<b>75,2</b>	<b>4</b>	<b>1,9</b>	<b>210</b>

En el cuestionario se incluía por último una pregunta, formulada en términos muy concretos, que intentaba resultar indicativa de la velocidad de respuesta de estos servicios ante necesidades surgidas repentinamente. Se preguntaba en concreto sobre el tiempo mínimo requerido para ofrecer un servicio de atención domiciliar a una persona accidentada que lo precisase.

Los resultados no son tampoco en este caso excesivamente alentadores; tan sólo un centro estaría en condiciones de ofrecer una respuesta inmediata y tan sólo ochenta, el 38,1 por 100, de prestar el servicio en dos días o menos; algo más del diez por ciento de las unidades de base tardarían más de una semana. La situación mejora claramente conforme aumenta el tamaño de los municipios y es también particularmente mejor en Álava que en los otros dos Territorios.

CUADRO Nº 73

NÚMERO DE DÍAS DE ESPERA PARA OBTENER UN SAD EN CASO DE URGENCIA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS														
		Respuesta inmediata		1-2 días		3-7 días		8-30 días		Más de 30 días		Ns/Nc		Total Núm.
		Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
Territorios	Álava	-	-	31	56,4	6	10,9	-	-	-	-	18	32,7	55
	Bizkaia	-	-	27	34,2	15	19,0	11	13,9	3	3,8	23	29,1	79
	Gipuzkoa	1	1,3	21	27,6	37	48,7	3	3,9	6	7,9	8	10,5	76
Tamaño	< 1.000	-	-	22	29,7	30	40,5	1	1,4	4	5,4	17	23,0	74
	1.001-5.000	1	1,7	20	33,3	15	25,0	6	10,0	3	5,0	15	25,0	60
	5.001-10.000	-	-	6	37,5	5	31,3	3	18,8	-	-	2	12,5	16
	10.001-50.000	-	-	15	50,0	4	13,3	4	13,3	-	-	7	23,3	30
	>50.000	-	-	16	53,3	4	13,3	-	-	2	6,7	8	26,7	30
<b>TOTAL</b>		<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>79</b>	<b>37,6</b>	<b>58</b>	<b>27,6</b>	<b>14</b>	<b>6,7</b>	<b>9</b>	<b>4,3</b>	<b>49</b>	<b>23,3</b>	<b>210</b>

## **6.5. Una aproximación a las demandas planteadas a la red primaria de atención del sistema de servicios sociales**

### **6.5.1. Consideraciones previas**

En la fase del estudio dedicada a diseñar el trabajo de campo, se decidió aprovechar la operación de la encuestación para intentar obtener una primera imagen, aunque sólo fuese aproximada, de un tema de gran interés, que resulta básico para el sistema de servicios sociales y que, sin embargo, es totalmente desconocido: las demandas que recibe el sistema a través de su red primaria de atención.

Son diversas las entidades públicas de la Comunidad Autónoma que trabajan en este ámbito, que utilizan la ficha social u otros instrumentos técnicos más simples para cuantificar y analizar las demandas que reciben, pero estos instrumentos son diversos y ofrecen problemas a la hora de su unificación, y el mantenimiento de esos sistemas de información es, con frecuencia, bastante precario. En definitiva, ni a nivel comunitario, ni a nivel territorial, existen sistemas que permitan efectuar un seguimiento adecuado de solicitantes y solicitudes, y ello, para cualquier empresa de servicios de las dimensiones alcanzadas por nuestros servicios sociales, resultaría algo que no podría por menos que calificarse de incomprensible; difícilmente se prescindiría de un elemento tan importante para la planificación y el aprovechamiento óptimo de los recursos, tanto materiales como, especialmente, humanos.

No resulta en absoluto sencillo, incluso disponiendo de recursos, obtener una información básicamente fiable cuyo valor, por otra parte, radica en permitir la elaboración de series que permiten, a su vez, analizar las diferencias que se observan con el paso del tiempo; nosotros, por nuestra parte, disponíamos de pocos medios. Los objetivos de la investigación, en consecuencia, fueron poco ambiciosos en términos de cantidad y calidad de la información a recoger, los resultados tienen un carácter muy orientativo, y, si se exponen aquí, es más con el ánimo de no soslayar un tema que se considera importante e invitar a que se aborde seriamente en esta Comunidad, que con el espíritu de reflejar adecuadamente una situación.

Para conseguir esos objetivos, se diseñó una plantilla, que se remitió junto al cuestionario a los responsables de los servicios sociales de base, para que fuesen apuntando a lo largo de una semana determinada del mes de noviembre de 1998 las demandas recibidas de los ciudadanos, indicando simplemente el recurso genérico solicitado y la contingencia a la que se pretendía atender con dicho recurso; se trataba tan sólo de hacer un palote por cada demanda en la cuadrícula correspondiente. En las instrucciones para la cumplimentación de ese estadillo se señalaba, textualmente, que debían contabilizarse exclusivamente “las solicitudes nuevas de servicios, programas y prestaciones, con independencia de que el solicitante disponga o no de otros servicios»; no se incluyen por tanto ni las solicitudes de modificación de servicios ni las de bajas.

A partir de los estadillos recibidos que no estaban afectados por algún acontecimiento extraordinario - bajas de profesionales, vacaciones, puntas de demanda (balnearios, vacaciones...) - se confeccionó una muestra estratificada por Territorios Históricos y

tamaño de municipios, en base a la cual se elaboró la panorámica de las demandas recibidas por los servicios sociales de base de esta Comunidad en la semana investigada. Para obtener una visión de las demandas recibidas a lo largo del año, dato más expresivo, estos resultados se multiplicaron por 49, introduciéndose así un sesgo adicional, imposible de cuantificar, ya que no existe dato alguno sobre un fenómeno conocido, el de la estacionalidad de las demandas ordinarias, pero nunca investigado, y puede cuestionarse la representatividad del periodo elegido.

### 6.5.2. Los resultados obtenidos en la semana investigada

Aunque los datos que se ofrecen en este epígrafe resultan, aparentemente poco expresivos - hubiesen podido ser expuestos en un anexo- la importancia que puede encerrar el tema para el sector de los servicios sociales y para los profesionales que están interesados en él, nos ha movido a incluirlos aquí, aunque sin comentario alguno. En los siguientes apartados se recogen resultados más globales, de carácter anual, acompañados de algunas indicaciones y observaciones.

CUADRO Nº 74

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES  
POR RECURSO SOLICITADO Y CONTINGENCIA CUBIERTA: ÁLAVA**

DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS						
	Conjunto de Población	Vejez	Minusvalía	Familia	Marginación	TOTAL
1. Servicios residenciales	1	19	1	1	5	27
2. Servicios de atención diurna	1	8	-	1	-	10
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	2	-	15	-	3	20
4. Servicios de atención domiciliaria	-	35	3	-	-	38
5. Teléfono de emergencia	-	10	-	-	-	10
6. IMI	-	-	-	-	40	40
7. AES	-	-	-	-	48	48
8. Inserción, programas de prevención	2	-	-	5	6	13
9. PNC, LISMI, FBS	-	1	3	-	1	5
10. Otras ayudas económicas puntuales	8	6	13	8	8	46
11. Programas de ocio y tiempo libre	-	22	-	-	-	22
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>101</b>	<b>35</b>	<b>15</b>	<b>111</b>	<b>276</b>

CUADRO Nº 75

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: BIZKAIA**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	11	90	4	6	6	117
2. Servicios de atención diurna	2	23	8	4	2	39
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	28	8	34	15	4	89
4. Servicios de atención domiciliaria	-	154	19	8	2	183
5. Teléfono de emergencia	23	41	-	6	4	74
6. IMI	-	-	-	-	288	288
7. AES	-	-	-	-	233	233
8. Inserción, programas de prevención	53	-	8	73	24	158
9. PNC, LISMI, FBS	-	9	21	2	-	32
10. Otras ayudas económicas puntuales	28	30	17	22	2	99
11. Programas de ocio y tiempo libre	2	17	2	2	-	23
<b>TOTAL</b>	<b>147</b>	<b>391</b>	<b>115</b>	<b>285</b>	<b>397</b>	<b>1.335</b>

CUADRO Nº 76

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: GIPUZKOA**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	8	182	3	13	5	211
2. Servicios de atención diurna	-	46	5	-	5	56
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	8	39	131	30	-	208
4. Servicios de atención domiciliaria	-	87	18	3	3	111
5. Teléfono de emergencia	26	-	-	3	77	106
6. IMI	-	-	-	-	137	137
7. AES	-	-	-	-	87	87
8. Inserción, programas de prevención	13	18	18	31	5	85
9. PNC, LISMI, FBS	-	18	26	-	28	72
10. Otras ayudas económicas puntuales	10	23	5	13	21	72
11. Programas de ocio y tiempo libre	21	10	-	5	3	42
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>423</b>	<b>206</b>	<b>101</b>	<b>371</b>	<b>1.187</b>

CUADRO Nº 77

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE MENOS DE 1.000 HABITANTES**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	-	15	-	-	-	15
2. Servicios de atención diurna	-	-	-	-	-	-
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	4	12	12	-	-	28
4. Servicios de atención domiciliaria	-	19	1	-	-	20
5. Teléfono de emergencia	-	4	-	-	-	4
6. IMI	-	-	-	-	7	7
7. AES	-	-	-	-	13	13
8. Inserción, programas de prevención	-	6	1	5	3	15
9. PNC, LISMI, FBS	-	1	1	-	-	2
10. Otras ayudas económicas puntuales	4	-	3	1	6	14
11. Programas de ocio y tiempo libre	6	9	-	3	-	18
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>66</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>29</b>	<b>136</b>

CUADRO Nº 78

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE 1.000 - 5.000 HABITANTES**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	-	36	4	4	4	48
2. Servicios de atención diurna	-	13	2	2	2	19
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	13	15	59	-	-	87
4. Servicios de atención domiciliaria	-	25	10	-	-	35
5. Teléfono de emergencia	2	15	-	-	-	17
6. IMI	-	-	-	-	17	17
7. AES	-	-	-	-	56	56
8. Inserción, programas de prevención	6	2	4	17	13	42
9. PNC, LISMI, FBS	-	2	13	-	2	17
10. Otras ayudas económicas puntuales	17	-	21	2	6	46
11. Programas de ocio y tiempo libre	2	6	2	-	-	10
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>114</b>	<b>1.150</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>394</b>

CUADRO N° 79

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE 5.001 - 10.000 HABITANTES**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	-	34	3	3	3	43
2. Servicios de atención diurna	-	3	6	-	-	9
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	19	3	12	-	-	34
4. Servicios de atención domiciliaria	-	19	3	9	-	31
5. Teléfono de emergencia	-	3	-	-	-	3
6. IMI	-	-	-	-	34	34
7. AES	-	-	-	-	68	68
8. Inserción, programas de prevención	34	-	6	15	3	58
9. PNC, LISMI, FBS	-	-	9	-	-	9
10. Otras ayudas económicas puntuales	16	41	16	9	-	82
11. Programas de ocio y tiempo libre	-	9	-	-	-	9
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>112</b>	<b>55</b>	<b>36</b>	<b>108</b>	<b>380</b>

CUADRO N° 80

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE 10.001 - 50.000 HABITANTES**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	6	119	2	6	4	137
2. Servicios de atención diurna	-	36	4	-	4	44
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	4	6	76	34	2	122
4. Servicios de atención domiciliaria	-	68	2	4	-	74
5. Teléfono de emergencia	-	19	-	-	2	21
6. IMI	-	-	-	-	108	108
7. AES	-	-	-	-	108	108
8. Inserción, programas de prevención	11	-	8	16	2	37
9. PNC, LISMI, FBS	-	25	19	-	-	44
10. Otras ayudas económicas puntuales	15	11	17	10	2	55
11. Programas de ocio y tiempo libre	6	2	-	2	2	12
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>286</b>	<b>128</b>	<b>72</b>	<b>232</b>	<b>762</b>

CUADRO Nº 81

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	5	90	2	5	3	105
2. Servicios de atención diurna	-	27	3	-	3	33
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	3	5	58	25	2	93
4. Servicios de atención domiciliaria	-	51	2	4	-	57
5. Teléfono de emergencia	-	14	-	-	2	16
6. IMI	-	-	-	-	81	81
7. AES	-	-	-	-	82	82
8. Inserción, programas de prevención	8	-	6	12	2	28
9. PNC, LISMI, FBS	-	19	14	-	-	33
10. Otras ayudas económicas puntuales	11	8	13	5	2	42
11. Programas de ocio y tiempo libre	5	2	-	2	2	11
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>216</b>	<b>98</b>	<b>56</b>	<b>179</b>	<b>581</b>

CUADRO Nº 82

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS SEMANALES POR RECURSO SOLICITADO  
Y CONTINGENCIA CUBIERTA: TOTAL C.A.P.V.**

<b>DEMANDAS DE NUEVOS SERVICIOS</b>						
	<b>Conjunto de Población</b>	<b>Vejez</b>	<b>Minusvalía</b>	<b>Familia</b>	<b>Marginación</b>	<b>TOTAL</b>
1. Servicios residenciales	20	291	8	20	16	355
2. Servicios de atención diurna	3	77	13	5	7	105
3. Centros orientación, valoración y rehabilitación	38	47	180	45	7	317
4. Servicios de atención domiciliaria	-	276	40	11	5	332
5. Teléfono de emergencia	49	51	-	9	81	190
6. IMI	-	-	-	-	465	465
7. AES	-	-	-	-	368	368
8. Inserción, programas de prevención	68	18	26	109	35	256
9. PNC, LISMI, FBS	-	28	50	2	29	109
10. Otras ayudas económicas puntuales	46	59	35	43	31	214
11. Programas de ocio y tiempo libre	23	49	2	10	3	87
<b>TOTAL</b>	<b>247</b>	<b>896</b>	<b>354</b>	<b>254</b>	<b>1.047</b>	<b>2.798</b>

### 6.5.3. Una primera aproximación a las contingencias atendidas por los servicios sociales de base de la Comunidad a lo largo de un año

Los resultados que se obtienen a nivel territorial, expresados en términos de distribución porcentual de las demandas a incidencia de estas por mil habitantes, se exponen en el cuadro que aparece a continuación.

CUADRO Nº 83

	Distribución (% Verticales)			Incidencia (por 1.000 hab.)		
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Conjunto población	5,1	11,0	7,2	2,4	6,3	6,1
Vejez	36,2	28,0	35,8	17,5	16,0	30,7
Minusvalía	12,8	8,3	17,4	6,2	4,8	14,9
Familia	5,4	10,2	8,5	2,6	5,8	7,3
Marginación	40,5	42,4	31,1	19,5	24,2	26,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>48,2</b>	<b>57,1</b>	<b>85,6</b>

Los resultados que aparecen en ese cuadro, insistimos en su carácter muy estimativo, sugerirían la necesidad de profundizar, por ejemplo, en la investigación de los siguientes aspectos:

- El bajo nivel general de las demandas. En el mejor de los casos, en Gipuzkoa, y en la mejor circunstancia, inverosímil, de que las demandas procediesen de personas distintas, nos encontraríamos, como mucho, con un nueve por ciento de la población que acude anualmente a estos servicios para solicitar algún tipo de ayuda, cifra que debe considerarse baja.
- Las sustanciales diferencias territoriales en términos de incidencia de las demandas. Los servicios sociales de base guipuzcoanos recibirían, de acuerdo con esos datos, un 77 por 100 más de demandas, en términos relativos, que los alaveses, diferencia difícil de justificar y que tiene fundamentalmente su origen en el mayor nivel de recursos solicitados en el primero de esos Territorios para paliar tres contingencias: la vejez, la minusvalía y la marginación.
- La composición de las demandas recibidas, con diferencias también significativas y dignas de estudio entre los tres Territorios.

Nuestro propósito se limita, en este caso, a subrayar cómo un análisis tan básico de la demanda como el que se plantea -efectuado en términos espaciales y no temporales, que sería lo más propio- puede permitir algo tan fundamental como sistematizar y jerarquizar los problemas del sistema de cara a su estudio, planificación y reorganización. Es un paso adelante que es preciso dar, porque el volumen alcanzado por este sistema así lo requiere.

No vamos a seguir con más comentarios, dada la fragilidad de los datos de base, nos limitaremos por ello a exponer estos resultados desde otras perspectivas.

CUADRO Nº 84

<b>DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS DEMANDAS POR CONTINGENCIAS Y TAMAÑO DE MUNICIPIOS</b>										
	<b>Distribución (% verticales)</b>					<b>Incidencia (por 1.000 habit.)</b>				
	> 1.000	1.001- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 50.000	Más de 50.000	> 1.000	1.001- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 50.000	Más de 50.000
Conjunto población	10,5	10,1	17,9	5,5	8,1	18,2	10,4	20,3	3,1	4,0
Vejez	47,4	28,7	29,3	37,3	30,2	82,1	29,5	33,2	21,1	14,8
Minusvalía	13,7	29,3	14,6	16,8	4,3	23,7	30,0	16,6	9,5	2,1
Familia	7,4	6,4	9,8	9,7	9,8	12,8	6,5	11,1	5,5	4,8
Marginación	21,0	25,5	28,4	30,7	47,6	36,5	26,2	32,3	17,4	23,3
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>173,3</b>	<b>102,6</b>	<b>113,4</b>	<b>56,6</b>	<b>49,0</b>

CUADRO Nº 85

<b>DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS DEMANDAS, POR RECURSO SOLICITADO Y TERRITORIOS HISTÓRICOS</b>						
	<b>Distribución (% Verticales)</b>			<b>Prevalencia (por 1.000 hab.)</b>		
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Residencias	10,1	8,8	17,8	4,9	5,0	15,3
Centros de día	3,5	2,8	4,8	1,7	1,6	4,1
C. Orientación	7,4	6,6	17,6	3,6	3,8	15,1
S.A.D.	13,6	13,7	9,3	6,6	7,8	8,0
Teléfono emergencia	3,5	5,5	8,9	1,7	3,2	7,6
I.M.I.	14,4	21,6	11,5	6,9	12,4	9,9
A.E.S.	17,5	17,5	7,2	8,4	10,0	6,1
Inserción y Prevención	5,1	11,9	7,2	2,5	6,8	6,2
PNC, FBS, LISMI	1,9	2,4	6,1	0,9	1,4	5,2
Otras ayudas econ.	15,2	7,5	6,1	7,3	4,3	5,2
Ocio y tiempo libre	7,8	1,6	3,5	3,8	0,9	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>48,3</b>	<b>57,1</b>	<b>85,7</b>

CUADRO Nº 86

<b>DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS DEMANDAS, POR RECURSO SOLICITADO Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS</b>										
	<b>Distribución (% verticales)</b>					<b>Prevalencia (por 1.000 habit.)</b>				
	<b>&gt; 1.000</b>	<b>1.001-5.000</b>	<b>5.001-10.000</b>	<b>10.001-50.000</b>	<b>Más de 50.000</b>	<b>&gt; 1.000</b>	<b>1.001-5.000</b>	<b>5.001-10.000</b>	<b>10.001-50.000</b>	<b>Más de 50.000</b>
Residencias	10,5	12,2	11,4	18,0	8,9	18,3	12,6	12,9	10,2	4,4
Centros de día	-	4,8	2,4	5,8	2,8	-	4,9	2,8	3,3	1,4
C. Orientación	20,0	21,8	8,9	16,0	2,8	34,7	22,4	10,1	9,1	1,4
S.A.D.	14,7	9,0	8,1	9,7	15,0	25,6	9,3	9,2	5,5	7,4
Teléfono emergencia	3,2	4,3	0,8	2,8	5,8	5,5	4,4	0,9	1,6	2,9
I.M.I.	5,3	4,3	9,0	14,1	26,1	9,1	4,4	10,1	8,0	12,8
A.E.S.	9,5	14,4	17,9	14,1	17,5	16,4	14,7	20,3	8,0	8,6
Inserción y Prevención	11,6	10,6	15,5	5,0	10,6	20,1	10,9	17,5	2,8	5,2
PNC, FBS, LISMI	2,1	4,3	2,4	5,8	1,1	3,6	4,4	2,8	3,3	0,5
Otras ayudas econ.	10,5	11,7	21,1	7,2	6,1	18,2	12,0	24,0	4,1	3,0
Ocio y tiempo libre	12,6	2,6	2,4	1,6	3,4	21,9	2,7	2,8	0,9	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>173,3</b>	<b>102,6</b>	<b>113,4</b>	<b>56,7</b>	<b>49,1</b>

## **CAPÍTULO VII**

# **EL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO**

## **7. EL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO**

### **7.1. Las relaciones de las trabajadoras sociales con los recursos informales**

La finalidad de este capítulo es la de ofrecer una imagen lo más perfilada posible de un tema ambiguo y complejo que, sin embargo, ocupa un papel principalísimo en el modelo de atención vigente en nuestra Comunidad: las relaciones que mantienen las trabajadoras sociales con aquellas personas o grupos, más o menos informales, que coinciden con ellas en el hecho esencial de ocuparse también de atender las necesidades sociales de ciudadanos en situación de desprotección, aunque su aportación se lleva a cabo, las más de las veces, de forma desinteresada.

Son tres las cuestiones que se abordan de manera un tanto desigual:

- Las relaciones con la red natural, epígrafe básicamente cualitativo confeccionado con la idea de aportar elementos de reflexión al debate que, sobre ellas, se ha abierto en la actualidad.
- La promoción por parte de los servicios sociales de base de personal voluntario de apoyo.
- La colaboración de los servicios sociales de base con grupos de voluntarios, las más de las veces semiestructurados.

#### **7.1.1. La red natural de atención: aportaciones cualitativas a un debate**

Todas las investigaciones que abordan el tema de la atención comunitaria, tanto las realizadas en contextos próximos, como las llevadas a cabo en nuestra Comunidad, coinciden en señalar que la inmensa mayoría de las necesidades sociales de la población están siendo atendidas por la red natural, integrada básicamente por mujeres, que mantienen con las personas atendidas, que son mayoritariamente hombres, una relación familiar o, en menor medida, que han sido contratadas particularmente para ello.

El tema de la red natural, como consecuencia de su importancia y de las profundas transformaciones sociales experimentadas en los últimos años -aumento de los proble-

mas de discapacidad, incorporación de la mujer al mundo laboral, modificaciones en la composición y en la estructura familiar...- ha pasado a convertirse en una de las preocupaciones principales, si no la fundamental, de los responsables técnicos y políticos del sector y es objeto, cada vez con mayor frecuencia, de análisis específicos que, por el momento, resultan muy complejos y elevadamente costosos.

Aunque la red natural de atención no ha sido materia de análisis en este trabajo, ni tan siquiera de forma colateral -ni los objetivos ni la metodología lo propiciaban-, de las conclusiones a las que se llega en otros estudios cabe deducir un hecho de gran trascendencia para el nuestro, que debiera ser objeto de serena reflexión: los trabajadores sociales interpretan de maneras muy distintas el papel que desempeñan, o que debieran desempeñar, los cuidadores informales que integran la red natural de atención y estas interpretaciones distintas repercuten de manera importante y diferente en la calidad de vida de las personas atendidas y de las personas que las atienden. Una vez más la ausencia de directrices y criterios relativamente homogéneos tiene una gran trascendencia sobre el derecho de acceso a los apoyos y ayudas institucionales, en términos de igualdad, que asiste a los ciudadanos.

Existen evidencias suficientes, aunque los resultados no puedan cuantificarse, como para poder afirmar que en esta Comunidad coexisten, desde la perspectiva de los trabajadores sociales, los tres tipos ideales de cuidadores que, en su día, definió esquemáticamente Julia Twigg: los cuidadores considerados como recurso, como colaboradores y como usuarios. Naturalmente, las figuras puras o ideales no existen, y la realidad suele ofrecer, con frecuencia, situaciones concretas en las que están presentes muchas características de cada estereotipo. Con todo, la conceptualización en tres tipos ideales resulta útil para el debate y la reflexión, para clarificar el tipo de relación existente o que se desea establecer en cada caso entre la red natural y la red pública en su nivel básico.

Los cuidadores pueden considerarse, en primer lugar, como un recurso. Un recurso que puede perder capacidad de cobertura en el futuro, que, además, no puede crearse por simple decisión política, y cuyo volumen depende de factores como los demográficos, que funcionan a largo plazo, pero que, en cualquier caso, hace frente en estos momentos a la mayoría de las situaciones de necesidad.

En este modelo, las instituciones se centran en la consideración de la persona dependiente. Mientras este objetivo está garantizado por la presencia del cuidador, no intervienen, y actúan residualmente por tanto, cuando su situación es precaria, obligados por la inexistencia o las deficiencias de la red natural, es decir, del cuidador-recurso.

El segundo tipo ideal, contempla a los cuidadores como colaboradores. En este modelo, las instituciones trabajan en paralelo con el sector informal, tratando de alcanzar un común objetivo. En consecuencia, no se da la separación que existe en el anterior modelo entre el ámbito institucional y el informal.

Evidentemente, en este modelo no se ahorran problemas, ya que las actitudes que dominan en el sector institucional -neutralidad afectiva, existencia de normas y reglas de funcionamiento- chocan con las que prevalecen en el informal -espontaneidad, predominio de lo afectivo y de lo particular- dando pie a más de un conflicto. Son impor-

tantes, como en el modelo anterior, el nivel de satisfacción del cuidador y su moral o estado de ánimo, en la medida que aseguran el mantenimiento del recurso, pero únicamente por motivos instrumentales. En el modelo de colaboración, el bienestar del cuidador es un producto intermedio a tener en cuenta, en la medida que influye en el objetivo final, que es el bienestar de la persona dependiente.

Finalmente, cabe considerar la figura del cuidador informal como usuario de los servicios sociales. Esta perspectiva tiene dos importantes inconvenientes y son que puede implicar la intromisión de lo público en el ámbito privado y que comporta un riesgo de clientelización, es decir, la apertura del sistema público a la consideración de problemas comunes y ordinarios de la ciudadanía. La gran ventaja del modelo es que reconoce, y tiene en cuenta, el conflicto de intereses que puede producirse entre el cuidador y la persona dependiente.

Así pues, en el primer modelo, la red natural o informal constituye una realidad en función de cuyas deficiencias y disfunciones se consolida la respuesta institucional, pero sin que contraiga ningún tipo de obligación en relación a dicha red. En el segundo modelo, además de estudiar la red natural, como se hace en el primero, se le impulsa y sostiene apoyando a los cuidadores, pero de forma puramente instrumental. En el tercero, los sectores se integran, y el cuidador no es considerado como un recurso a explotar, ni como un copartícipe de cara a la consecución del objetivo principal, es decir, la atención de la persona dependiente, sino que se establece una relación en la que se le reconocen sus derechos.

Naturalmente, el modelo de relación establecido con el usuario condiciona el rol preventivo de la atención comunitaria. La búsqueda de una eficacia vertical o interna de los servicios de atención informal, que se mide a través de la proporción de personas gravemente dependientes atendidas en relación a la población total de usuarios, puede condicionar la intervención en una casuística menos grave, en una fase útil para desarrollar una actividad preventiva. Los servicios de atención domiciliaria pueden llevar a cabo una eficaz acción preventiva a través de prestaciones de baja intensidad que tienen el objetivo fundamental de dar seguridad a la red informal y a la persona en riesgo de grave dependencia. Muchos expertos señalan que la acción formal limitada a la atención de la casuística grave sirve básicamente para certificar el fracaso de la red informal. Ni que decir que el óptimo de la combinación función preventiva/ eficacia vertical, depende en buena medida del nivel de atención, es decir, del stock de horas de atención disponible, pero, en cualquier caso, la cuestión del equilibrio entre cobertura y eficacia vertical debe establecerse con claridad, a la hora de definir objetivos.

La cuestión no es fácil. Si uno de los objetivos básicos de la intervención comunitaria formal es el de prevenir la agravación de las situaciones de dependencia y prestar apoyo, simultáneamente, a la red informal, para capacitarla y sostenerla en el ejercicio de su función cuidadora, la determinación del momento en que debe empezarse a intervenir y del grado de la intervención viene condicionada por factores que varían de unas circunstancias a otras. Por un lado, las situaciones de dependencia no son idénticas. Pero incluso si pudieran categorizarse, medirse y hacerse comparables como elemento objetivo de la relación, la capacidad cuidadora no es función, únicamente, del

nivel de dependencia. Intervienen también el tipo de relación sobre la que se basa la prestación de los cuidados, el mayor o menor grado de compromiso u obligación percibida por ambas partes e incluso por otros miembros del grupo familiar, e influyen, qué duda cabe, los rasgos de personalidad. Es necesario, por lo tanto, a la hora de definir la intervención desde la red formal, tener presente que la carga objetiva de la atención no tiene por qué coincidir con la carga subjetiva, es decir, con la percepción que de ella tienen quienes la soportan y, no lo olvidemos, quienes la reciben.

Esta variabilidad podría suponer que el grado de apoyo prestado desde la red formal, debiera ajustarse a la capacidad real de los cuidadores informales, intensificando su intervención en unos casos y aligerándola en otros. Esta perspectiva plantea, sin embargo, la cuestión fundamental de la equidad en el acceso a los servicios y en el ejercicio de los derechos, máxime cuando la tendencia a manifestar o a expresar una situación de estrés varía entre los individuos, sin que la actitud contenida implique la inexistencia de problemas, ni la queja insistente refleje necesariamente lo contrario.

La intervención institucional en la red informal, desde la consideración del cuidador como usuario y con un objetivo preventivo, plantea problemas que son algo más que teóricos y que han sido profusamente discutidos en la literatura crítica del trabajo social comunitario.

Desde el punto de vista económico, el riesgo de clientelización de sectores de población no demandantes de servicios puede tener repercusiones importantes cuya rentabilidad real sólo es observable, en el mejor de los casos, a largo plazo, lo que no implica que esa opción, el incremento de la población de beneficiarios de prestaciones de bajo coste, es decir, perceptora de beneficios casi simbólicos, carezca de interés político.

Pero el económico no es el único problema. La actividad comunitaria de carácter preventivo comporta, como mínimo, el riesgo de invasión de la intimidad, máxime si los agentes comunitarios no están adecuadamente formados; seguramente las personas de cierta edad pueden tener tendencia a evocar a aquellas damas de caridad de las que se decía que “levantaban las tapas de los pucheros”. Añadir también a este respecto que, muchas veces, se banaliza la necesidad de formación de los agentes de atención comunitaria, de los cuidadores, al partir de la base de que la gente posee, por naturaleza, las cualidades necesarias para ejercer esa, de ordinario considerada, “natural” función.

Y concluimos con esta serie de valoraciones, más o menos teóricas; volvemos a aterrizar en la realidad. La Diputación Foral de Gipuzkoa diseñó y puso en marcha, hace relativamente poco tiempo -un par de años- un programa de atención a la red natural que aspiraba a ser integral, el programa SENDIAN de apoyo a la red natural que cuida a personas con discapacidad. El seguimiento de este programa y los estudios en que fue objeto de valoración pusieron de manifiesto que, para la consecución de las finalidades para las que fue diseñado, resultaba imprescindible reforzar -al margen de su financiación- dos aspectos básicos, uno de los cuales atañe directamente al contenido de este trabajo:

- Los servicios de alivio -de fines de semana, vacaciones y urgencias- en centros de día y, particularmente, en residencias, sujetas a listas de espera.

- El trabajo social y, consecuentemente, los servicios sociales de base, para apoyar y, en ocasiones, instaurar prácticas de trabajo adecuadas a un programa que es forzosamente muy exigente con los procesos de evaluación, el diseño participativo de los planes de atención y, con el mismo carácter, con su seguimiento y actualización.

### **7.1.2. La promoción del personal voluntario de apoyo a los servicios sociales de base**

Empezaremos, también en este caso, exponiendo algunas consideraciones que juzgamos oportuno que acompañen y enmarquen el análisis estadístico de los resultados de la encuesta.

En el reconocido informe Barclay, uno de sus ponentes principales, el profesor Pinker, asegura que es una ilusión romántica suponer que, desperdigando un puñado de trabajadores sociales profesionales por las comunidades locales, podemos resucitar milagrosamente a los gigantes dormidos del altruismo populista. Es muy probable que tenga razón en su acidez crítica, pero tampoco debe ignorarse la existencia de personas, muchas o pocas, deseosas de colaborar -con un nivel de compromiso razonable- en la atención de sus vecinos dependientes o frágiles. También parece cierto que estas personas esperan, pasivamente, la posibilidad de colaborar en la atención, debido a que, por muchas razones, resulta más difícil en la sociedad actual actuar de forma directa, de forma espontánea si se quiere, sin riesgo de que tal actitud se interprete como una injerencia en la privacidad de las personas.

A nadie se le escapa, por otra parte, la enorme dificultad que entraña operar con recursos voluntarios, sobre todo cuando se trata de hacer frente a necesidades básicas a las que es preciso responder reglamentariamente, pero, con todo, la animación, la organización, la dirección y, cómo no, la evaluación de la acción comunitaria, constituyen tareas importantes que corresponde asumir a los trabajadores sociales; al menos, eso se deduce, con bastante evidencia, de la normativa vigente.

El énfasis en el componente comunitario del trabajo social depende muchas veces de cuál sea la posición del observador en el sistema político administrativo. En particular, a juicio de los técnicos, los políticos locales no ven con agrado la adscripción al trabajo comunitario de “sus” trabajadores sociales, en algunos casos simplemente porque escapa a su control y, desde unas ideologías más que desde otras, porque tiende a favorecer la democracia participativa y, a veces, hay que admitirlo, más a estimular la demanda que a favorecer la autoayuda.

De cualquier manera, la vertiente comunitaria del trabajo social exige medios, exige que sea una actividad prevista en el calendario laboral de los técnicos, y la posibilidad de una formación específica. Hay que insistir en el aspecto formativo porque se da una tendencia a restar importancia a esa función de “trabajo de calle” para la que, pretendidamente, no se requieren saberes especializados, y a banalizar, de rebote, el propio rol de trabajador social.

Puede discutirse el papel que corresponde al trabajo social comunitario en el ámbito profesional de los trabajadores sociales -los trabajadores sociales hacen trabajo comunitario, pero no es el trabajo comunitario lo que les convierte en trabajadores sociales, viene a decir Pinker- pero no cabe duda que las tareas ligadas a lo que suele denominarse trabajo social de casos, es decir, aquellas que están centradas en el usuario, son las que, en el momento actual, ocupan el mayor tiempo de la dedicación laboral de los profesionales de los servicios sociales y las que más claramente perfilan la profesión. En efecto, por encima de todo, se espera que los trabajadores sociales estén capacitados para valorar las necesidades, que no siempre coinciden con lo que quieren o demandan explícitamente los ciudadanos, así como para asignarles la respuesta más adecuada, en función de unos recursos concretos, dentro de planes técnicamente establecidos, en base, se supone, a determinados objetivos políticos definidos por la organización en la que prestan servicio.

Es cierto que esa actividad, central en la profesión, comporta un evidente riesgo de burocratización y de otros achaques o defectos, inherentes, por otra parte, a los servicios sociales en régimen de monopolio, que suele ser generalmente el caso, como tender hacia respuestas poco flexibles a los puntos de vista de los usuarios. Puede ser que gran parte del entusiasmo que genera el trabajo social comunitario se justifique en la fundada, o infundada, convicción de que, rompiendo la frontera entre lo formal y lo informal, se contribuye a la reducción de los defectos aludidos.

Las respuestas obtenidas en la encuesta señalan, en primer lugar, que son muy pocas las unidades de base que cuentan con el apoyo de personal voluntario no organizado para la realización de tareas de colaboración social, tan sólo veinticinco, el 11,4 por 100. La mayor parte de estos centros se encuentran en Bizkaia, quince, lo que supone el 19,0 por 100 de los servicios sociales de base de ese Territorio, aunque es preciso puntualizar que una parte sustancial de ellos son centros dependientes de una misma mancomunidad de servicios; en el extremo opuesto se encuentra Álava y, casi por la mitad, Gipuzkoa. La perspectiva del tamaño del municipio ofrece también un dato de interés: en los municipios de entre mil y cinco mil habitantes es donde se aprecia una mayor presencia de los centros que cuentan con este tipo de apoyos, doce de sesenta, el veinte por cien.

CUADRO Nº 87

**APOYO DE VOLUNTARIADO INFORMAL DE QUE DISPONEN LAS UNIDADES DE BASE POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

		Sí		No		Ns/nc		Total Núm.
		Núm.	% fila	Núm.	% fila	Núm.	% fila	
Territorios	Álava	2	3,6	53	96,4	-	-	55
	Bizkaia	15	19,0	61	77,2	3	3,8	79
	Gipuzkoa	7	9,2	67	88,2	2	2,6	76
Tamaño	< 1.000	4	5,4	70	94,6	-	-	74
	1.001-5.000	12	20,0	46	76,6	2	3,3	60
	5.001-10.000	2	12,5	13	81,3	1	6,3	16
	10.001-50.000	2	6,7	27	90,0	1	3,3	30
	>50.000	4	13,3	25	83,3	1	3,3	30
<b>TOTAL</b>		<b>24</b>	<b>11,4</b>	<b>181</b>	<b>86,2</b>	<b>5</b>	<b>2,4</b>	<b>210</b>

Puede resultar difícil, en muchas ocasiones, determinar el número exacto de voluntarios de que se dispone; depende de muchas circunstancias: las tareas, las personas a atender, la situación de los propios voluntarios... La mayor parte de las profesionales que promueven la colaboración con el voluntariado, casi el ochenta por cien, cuenta con menos de doce cooperantes, y el sesenta y cuatro por cien, con menos de seis. El veinte por cien restante, cinco centros, no ofrece cifras; puede ser de interés señalar que dos son bilbaínos y uno donostiarra.

CUADRO N° 88

**DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS QUE CUENTAN CON EL APOYO DE PERSONAS VOLUNTARIAS ATENDIENDO AL NÚMERO DE ESTAS**

Nº de Voluntarios	Absolutos	% SSB
1-2	11	45,8
3-5	5	20,8
6-8	1	4,2
9-12	2	8,4
Ns/Nc	5	20,8
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>100,0</b>

En el cuestionario se incluía, además, una pregunta abierta a estos centros sobre las actividades a las que se dedicaban principalmente estas personas. Como se aprecia en la tabla que aparece a continuación, la mayor parte de las personas cooperantes de los servicios sociales de base se ocupan de tareas ligeras, relacionadas con el acompañamiento y las actividades recreativas.

CUADRO N° 89

**FRECUENCIAS DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL PERSONAL VOLUNTARIO**

Actividades	Absolutos	% de ub con voluntariado no organizado
Compañía y acompañamiento en actividades recreativas	19	79,1
Colaboración en las actividades organizadas por el servicio social de base (distribuir ropa, facilitar paquetes...)	2	8,3
Contacto y seguimiento en casos individuales	2	8,3
Ayudas puntuales de diversa índole	2	8,3
Informar a las unidades de base de las necesidades de la población	1	4,2
Suministro de medicación y seguimiento de casos individuales	1	4,2
Acompañamiento en trámites burocráticos	1	4,2

### **7.1.3. La colaboración entre los servicios sociales y los grupos y asociaciones locales**

El análisis de las relaciones que mantienen los servicios sociales de base con los grupos y asociaciones de carácter local existentes en su zona, añade también argumentos al diagnóstico general de que la mayor parte de estos centros trabajan fundamentalmente como expedidores de prestaciones, programas y servicios diseñados y financiados principalmente por otras instancias administrativas, promoviendo y aprovechando poco la solidaridad y los recursos comunitarios. Dos datos, simplemente, avalan esta apreciación:

- Sólo algo más de la quinta parte, el 21,9 por 100 de estos centros, afirman que existen grupos más o menos organizados de voluntarios con los que trabajan de forma coordinada.
- En 126 encuestas, el sesenta por ciento del total, se opta por la respuesta “no hay voluntarios organizados para la realización de estas tareas”, refiriéndose a las de atención ligera, visitas domiciliarias, compañía, transporte, etc.

El primero de estos datos no necesita muchos comentarios. Evidencia la inexistencia, la amplia mayoría de las veces, de relaciones fluidas entre lo formal y lo informal, la forma estanca en que se mueven unos servicios diseñados, precisamente, entre otros objetivos fundamentales, para promover este tipo de relaciones, de acuerdo con el modelo de servicios sociales elegido.

El segundo de esos datos ofrece motivos suficientes para una reflexión de más hondo calado. La premisa de la que se parte es la de que, en contra de lo que se afirma en la mayoría de las encuestas, sí existen grupos de personas voluntarias, aunque sea con niveles mínimos de organización, que realizan este tipo de tareas, en prácticamente todas las localidades de esta Comunidad con unos niveles mínimos de población.

Fundamentaremos esta premisa con dos hechos:

- En los hogares y asociaciones de jubilados, profusamente distribuidos por la geografía, con mayor o menor grado de informalidad, estas actividades se realizan.
- La Iglesia Católica sigue manteniendo y promoviendo, a nivel parroquial, grupos de esta naturaleza, mucho más numerosos y extendidos que los hogares mencionados; el hecho de que la Estadística de Servicios Sociales que se realiza anualmente no los recoja, responde a problemas metodológicos, no a su inexistencia.

Es posible que parte de las profesionales que han indicado que estos grupos no existen, lo hayan hecho por considerar que no están organizados -nos referimos en particular a los de la Iglesia- pero, en cualquier caso, eso no invalida el hecho fundamental de que, en definitiva, no se trabaja en colaboración con ellos desde los servicios sociales de base.

Resulta difícil de explicar, y no es tampoco éste el lugar para intentarlo, cómo dos redes de atención primaria tan potentes y tan superpuestas, como la pública y la de la Iglesia, que trabajan con objetivos tan comunes, tengan un nivel tan bajo de relaciones y, más curioso aún, que esta cuestión no haya sido objeto, que sepamos, de ningún tipo de reflexión o debate, no ya en los foros locales, sino a niveles más altos y generales. El problema es, evidentemente, delicado, y tiene múltiples implicaciones, pero también es evidente que existe un amplio terreno de trabajo en común, y que puede ser socialmente muy rentable empezar a recorrerlo juntos.

Los resultados que se obtienen a nivel territorial son similares a los que se alcanzan en relación al voluntariado informal al que antes nos hemos referido. Bizkaia es el Territorio en el que se afirma que hay más grupos de voluntarios y en donde se trabaja más en coordinación con ellos, y Álava ocupa, desde esta perspectiva, claramente la peor posición. Por otra parte, los municipios más proclives a esta forma de trabajo y con mayor presencia de grupos, son los que tienen poblaciones comprendidas entre los diez mil y los cincuenta mil habitantes. No puede dejar de resaltarse el hecho, sin duda llamativo, de que existen trece unidades de base en las zonas más urbanas, por encima de los cincuenta mil habitantes, que responden que en su zona estos grupos son inexistentes.

CUADRO Nº 90

<b>EXISTENCIA DE GRUPOS DE VOLUNTARIOS Y RELACIONES QUE MANTIENEN CON LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS</b>												
		Existen y trabajan de forma						No existen		Ns/Nc		Total Núm.
		Autónoma		Coordinada		Autónoma y Coordinada						
		Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
Territorios	Álava	3	5,5	5	9,1	-	-	46	83,6	1	1,8	55
	Bizkaia	16	20,3	21	26,6	3	3,8	35	44,3	4	5,1	79
	Gipuzkoa	13	17,1	16	21,1	1	1,3	45	59,2	1	1,3	76
Tamaño	<1.000	9	12,2	7	9,5	-	-	58	78,4	-	-	74
	1.001-5.000	9	15,0	11	18,3	-	-	39	65,0	1	1,7	60
	5.001-10.000	2	12,5	5	31,3	1	6,3	7	43,8	1	6,3	16
	10.001-50.000	8	26,7	12	40,0	1	3,3	9	30,0	-	-	30
	Más de 50.000	4	13,3	7	23,3	2	6,7	13	43,3	4	13,3	30
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>15,2</b>	<b>42</b>	<b>20,0</b>	<b>4</b>	<b>1,9</b>	<b>126</b>	<b>60,0</b>	<b>6</b>	<b>2,9</b>	<b>210</b>	

Dejando al margen las 126 encuestas en las que se indica expresamente que no hay grupos organizados de voluntarios, en más de la mitad de los restantes casos, el 54,8 por 100 del total, las profesionales no han cumplimentado el dato relativo al número de integrantes, fenómeno que resulta fácilmente inteligible y que no precisa más comentario. Llama únicamente la atención el hecho de que tan sólo en tres casos se indique que el número de voluntarios es superior a veinte y que, en los tres, estos voluntarios trabajan en coordinación con los servicios sociales de base.

CUADRO Nº 91

**NÚMERO DE PERSONAS INTEGRADAS EN GRUPOS DE VOLUNTARIADO  
Y RELACIÓN QUE MANTIENEN CON LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**

	1-10			11-20			> 20			Ns/Nc			Total		
	Nº	% fila	% Col.	Nº	% fila	% Col.	Nº	% fila	% Col.	Nº	% fila	% Col.	Nº	% fila	% Col.
Son autónomos	13	40,6	46,4	1	3,1	14,3	-	-	-	18	56,3	39,1	32	100,0	38,1
Trabajan coord.	13	31,0	46,4	6	14,3	85,7	3	7,1	100,0	20	47,6	43,5	42	100,0	50,0
Autónomos y coord.	2	50,0	7,1	-	-	-	-	-	-	2	50,0	4,3	4	100,0	4,8
Ns/Nc	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100,0	13,3	6	100,0	7,1
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>33,3</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>	<b>8,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3</b>	<b>8,3</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>54,8</b>	<b>100,0</b>	<b>84</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

La naturaleza de las tareas realizadas es, también es este caso, ligera, predominando, como se aprecia en el siguiente cuadro, las de acompañamiento y transporte.

CUADRO Nº 92

**ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL VOLUNTARIADO ORGANIZADO**

Actividades	Absolutos
Compañía y acompañamiento en actividades recreativas	54
Ayuda en el desplazamiento, transporte	21
Apoyo en las actividades de la vida diaria, acompañamiento	15
Realización de gestiones como recopilar y cumplimentar documentación	10
Apoyo económico	3
Reparto o elaboración de alimentos o medicamentos	3
Información general	3
Ayudas puntuales	3
Detección e información sobre las necesidades de la población	3
Solicitudes	2
Colaboración en diversas actividades organizadas por el ssb	2
Acompañamiento para la realización de diversas gestiones	2
No fijado, depende de la problemática concreta	2
Otros	10

## 7.2. Coordinación con los profesionales de los otros sistemas de protección

Los sistemas de protección que, en principio, tienen más puntos en común con el de los servicios sociales, y que en mayor medida por tanto exigen el establecimiento de líneas adecuadas de coordinación, son el sanitario y el educativo, objeto ambos de un epígrafe monográfico dentro de este capítulo. También se han considerado en la investigación otros sistemas -empleo, vivienda, justicia, y policía- que, por su relativa menor conexión con el ámbito de nuestro trabajo, se abordan más adelante de forma conjunta.

### 7.2.1. Relaciones con el sistema sanitario

En nueve de cada diez encuestas recogidas se indica que existe coordinación entre el sistema sanitario y el de servicios sociales, pero sólo en el 59,0 por 100 de ellas se valora esta coordinación como efectiva; desde la perspectiva de la cobertura que proporcionan estos centros con un buen sistema de coordinación la situación empeora notablemente, tan sólo el 42,1 por 100 de la población se encuentra atendida en este clima de colaboración entre servicios. Sesenta y tres centros en total señalan que la coordinación es regular y tres que es mala, y, entre los que afirman que no hay coordinación alguna, ocho consideran necesaria su adecuada implantación y dos, innecesaria.

La situación resulta particularmente grave en los municipios más urbanos, por encima de los cincuenta mil habitantes; en ellos, la proporción de centros que afirman no contar con un adecuado sistema de coordinación supera el sesenta por cien. Los resultados varían también sustancialmente de uno a otro Territorio; en Álava, donde se pactó recientemente un protocolo de derivación entre los dos sistemas, la coordinación es la mejor valorada con diferencia -en el 85,5 por 100 de los casos se afirma que es buena- mientras que en el extremo opuesto, en Gipuzkoa, sólo el 46,1 por 100 de los centros contestan en el mismo sentido.

CUADRO Nº 93

#### VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE EN EL SISTEMA SANITARIO, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS

	Hay coordinación						No hay coordinación						Total Núm.
	Buena		Regular		Mala		Se necesita		No se necesita		NS/NC		
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>													
Álava	47	85,5	6	10,9	1	1,8	-	-	-	-	1	1,8	55
Bizkaia	42	53,3	27	34,2	1	1,3	4	5,1	1	1,3	4	5,1	79
Gipuzkoa	35	46,1	30	39,5	1	1,3	4	5,3	1	1,3	5	6,6	76
<b>Tamaño</b>													
<1.000	47	63,5	19	25,7	1	1,4	1	1,4	1	1,4	5	6,8	74
1.001-5.000	39	65,0	16	26,7	2	3,3	1	1,7	1	1,7	1	1,7	60
5.001-10.000	8	50,0	6	37,5	-	-	1	6,3	-	-	1	6,3	16
10.001-50.000	19	63,3	8	26,7	-	-	2	6,7	-	-	1	3,3	30
> 50.000	11	36,7	14	46,7	-	-	3	10,0	-	-	2	6,7	30
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>59,0</b>	<b>63</b>	<b>30,0</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>8</b>	<b>3,8</b>	<b>2</b>	<b>1,0</b>	<b>10</b>	<b>4,8</b>	<b>210</b>

A conclusiones bastante similares se llega cuando se valora la coordinación en términos de número de reuniones mantenidas con profesionales de la salud en un periodo determinado. En la práctica totalidad de los cuestionarios recogidos, casi el noventa y cinco por ciento, se afirma que se ha mantenido una reunión, al menos, en el transcurso de los diez primeros meses del año noventa y ocho. Ahora bien, si analizamos la frecuencia de estas reuniones, volvemos a constatar que es claramente Álava el Territorio que mejor posición ocupa -en el ochenta por ciento de los casos se han efectuado cinco o

más reuniones-, y los municipios más urbanos de la Comunidad Autónoma los que se encuentran en peor situación, ya que entre ellos sólo el 36,7 por 100 afirma haber alcanzado o superado esa cifra de reuniones.

CUADRO Nº 94

**NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DEL SISTEMA SANITARIO POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Ninguna		1-2		3-4		5 ó más		Ns/Nc		Total Núm.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>											
Álava	1	1,8	4	7,3	6	10,9	44	80,0	-	-	55
Bizkaia	7	8,9	13	16,5	27	34,2	27	34,2	5	6,3	79
Gipuzkoa	3	3,9	17	22,4	16	21,1	37	48,7	3	3,9	76
<b>Tamaño</b>											
<1.000	2	2,7	14	18,9	17	23,0	38	51,4	3	4,1	74
1.001-5.000	-	-	9	15,0	15	25,0	33	55,0	3	5,0	60
5.001-10.000	1	6,3	3	18,8	3	18,8	9	56,3	-	-	16
10.001-50.000	3	10,0	2	6,7	7	23,3	17	56,7	1	3,3	30
Más de 50.000	5	16,7	6	20,0	7	23,3	11	36,7	1	3,3	30
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>5,2</b>	<b>34</b>	<b>16,2</b>	<b>49</b>	<b>23,3</b>	<b>108</b>	<b>51,4</b>	<b>8</b>	<b>3,8</b>	<b>210</b>

La calidad de la coordinación y el número de reuniones mantenidas son variables positivamente relacionadas, dado que el aumento de su frecuencia es síntoma, y a la vez consecuencia, de la mejora de calidad en la coordinación. El cruce de estas variables permite además vislumbrar que es muy difícil que sin reuniones pueda existir una buena coordinación y que, claramente, a partir de las cinco o más -recordemos que el periodo de referencia es de diez meses- se disparan las posibilidades de que la coordinación sea considerada satisfactoria, 73,1 por 100 de los casos.

CUADRO Nº 95

**NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS Y VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN CON EL ÁREA SANITARIA**

	La coordinación existente con profesionales de sanidad															TOTAL					
	No hay y es innecesaria			No hay pero es necesaria			Hay y es buena			Hay pero es regular			Hay pero es mala			Ns/Nc			Abs.	% f.	% c.
	Abs.	% f.	% c.	Abs.	% f.	% c.	Abs.	% f.	% c.	Abs.	% f.	% c.	Abs.	% f.	% c.	Abs.	% f.	% c.			
No procede	1	100,0	50,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100,0	0,5
Ninguna	1	9,1	50,0	3	27,3	37,5	3	27,3	2,4	3	27,3	4,8	-	-	-	1	9,1	10,0	11	100,0	5,2
1 ó 2	-	-	-	3	8,8	37,5	12	35,3	9,7	17	50,0	27,0	2	5,9	66,7	-	-	-	34	100,0	16,2
3 a 5	-	-	-	1	2,0	12,5	27	55,1	21,8	19	38,8	30,2	-	-	-	2	4,1	20,0	49	100,0	23,3
Más de 5	-	-	-	-	-	-	79	73,1	63,7	22	20,4	34,9	1	0,9	33,3	6	5,6	60,0	108	100,0	51,4
Ns/Nc	-	-	-	1	14,3	12,5	3	42,9	2,4	2	28,6	3,2	-	-	-	1	14,3	10,0	7	100,0	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>3,8</b>	<b>100,0</b>	<b>124</b>	<b>59,0</b>	<b>100,0</b>	<b>63</b>	<b>30,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>100,0</b>	<b>10</b>	<b>4,8</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 7.2.2. Relaciones con el sistema educativo

Es preciso quizás señalar, a título introductivo, que la coordinación de los centros que estamos investigando con los del sistema educativo se encuentra mediatizada por la creciente implantación de equipos especializados, de infancia y/o de intervención familiar, de carácter supramunicipal, excepto en algún caso aislado, que suelen responsabilizarse en buena medida del tratamiento, en el medio, de las familias más problemáticas con menores a su cargo.

Los vínculos que los servicios sociales de base mantienen con los centros educativos que trabajan con menores de su zona presentan similitudes y diferencias de interés en relación a los observados con el sistema sanitario.

La ausencia de relaciones es un fenómeno algo más frecuente en el caso del sistema educativo que en el sanitario, pero el número de casos es escasamente relevante.

Una diferencia que puede ser de interés apuntar es la más baja valoración que efectuaron las trabajadoras sociales de la coordinación existente con el sistema educativo; sólo el 46,2 de las respuestas considera buena la coordinación frente al 59,0 por 100 que expresa esa misma opinión en relación al área de salud.

El descenso más significativo, tanto en términos absolutos como relativos, se produce con Álava, Territorio en el que el porcentaje de valoraciones positivas baja del 85,5 por 100 al 50,9, aunque mantiene la primera posición dentro de la Comunidad. Si se estudian los resultados que se obtienen desde la perspectiva del tamaño de los municipios, podemos constatar dos hechos de interés:

- El descenso en la valoración de las trabajadoras sociales alavesas tiene básicamente su origen en las que desarrollan su actividad en el medio rural.
- Aquí, como en el caso anterior, las valoraciones más pesimistas con relación a la coordinación se localizan preferentemente, con diferencia, en las zonas urbanas.

CUADRO N° 96

#### VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE CON EL SISTEMA EDUCATIVO, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS

	Hay coordinación						No hay coordinación						Total Núm.	
	Buena		Regular		Mala		Se necesita		No se necesita		NS/NC			
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila		
<b>Territorios</b>														
Álava	28	50,9	24	43,6	-	-	2	3,6	-	-	1	1,8	55	
Bizkaia	33	41,8	32	40,5	-	-	9	11,4	2	2,5	3	3,8	79	
Gipuzkoa	36	47,4	26	34,2	1	1,3	8	10,5	-	-	5	6,6	76	
<b>Tamaño</b>														
<1.000	20	27,0	35	47,3	-	-	12	16,2	2	2,7	5	6,8	74	
1.001-5.000	34	56,7	23	38,3	-	-	2	3,3	-	-	1	1,7	60	
5.001-10.000	10	62,5	4	25,0	-	-	2	12,5	-	-	-	-	16	
10.001-50.000	21	70,0	7	23,3	-	-	1	3,3	-	-	1	3,3	30	
>50.000	12	40,0	13	43,3	1	3,3	2	6,7	-	-	2	6,7	30	
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>	<b>46,2</b>	<b>82</b>	<b>39,0</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>19</b>	<b>9,0</b>	<b>2</b>	<b>1,0</b>	<b>9</b>	<b>4,3</b>	<b>210</b>	

Las diferencias en las relaciones con uno y otro sistema se atenúan cuando la observación se realiza desde la perspectiva de la existencia o no de reuniones con otros profesionales y, en su caso, de la frecuencia de las mismas.

Señalaremos en primer lugar que, en relación a lo que sucedía con el sistema sanitario, se aprecia un aumento, poco significativo en términos cuantitativos, del número de profesionales que no han mantenido ninguna -pasa de doce a veinticinco-, que se corresponde con el aumento del número de casos de ausencia de relaciones que hemos comentado líneas más arriba. A nivel global, de toda la Comunidad, no existen prácticamente diferencias en lo que respecta a las frecuencias de dichas reuniones.

Si desglosamos los resultados por Territorios, y tamaño de municipios, podemos constatar dos hechos de interés:

- La atenuación de las diferencias territoriales: aunque Álava sigue ocupando la posición más ventajosa si se valora la coordinación desde esta perspectiva -el 67,3 por 100 de sus profesionales dicen haberse reunido cinco o más veces con los del sistema educativo- en Gipuzkoa, que es el Territorio en el que ese porcentaje alcanza el menor valor, se llega al 43,4 por 100.
- Los municipios más urbanos dejan de ser los que presentan índices más bajos de coordinación, para pasar a ocupar esa plaza, precisamente, los de carácter más rural.

**CUADRO Nº 97**

**NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DEL SISTEMA EDUCATIVO, POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS**

	Ninguna		1-2		3-4		5 ó más		Ns/Nc		Total Núm.
	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	Nº	% fila	
<b>Territorios</b>											
Álava	4	7,3	3	5,5	8	14,5	37	67,3	3	5,5	55
Bizkaia	9	11,4	15	19,0	11	13,9	40	50,6	4	5,1	79
Gipuzkoa	6	7,9	19	25,0	18	23,7	33	43,4	-	-	76
<b>Tamaño</b>											
<1.000	15	20,3	18	24,3	15	20,3	24	32,4	2	2,7	74
1.001-5.000	1	1,7	9	15,0	10	16,7	39	65,0	1	1,7	60
5.001-10.000	-	-	3	18,8	6	37,5	7	43,8	-	-	16
10.001-50.000	1	3,3	1	3,3	3	10,0	24	80,0	1	3,3	30
Más de 50.000	2	6,7	6	20,0	3	10,0	16	53,3	3	10,0	30
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>9,0</b>	<b>37</b>	<b>17,6</b>	<b>37</b>	<b>17,6</b>	<b>110</b>	<b>52,4</b>	<b>7</b>	<b>3,3</b>	<b>210</b>

Indicaremos, para concluir con este epígrafe, que el cruce entre las variables calidad de la coordinación y número de reuniones mantenidas con el sistema educativo ofrece resultados prácticamente idénticos a los obtenidos en relación al sistema sanitario, repitiéndose y confirmándose las apreciaciones entonces expuestas.

CUADRO N° 98

**NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS Y VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN  
CON EL SISTEMA EDUCATIVO**

	La coordinación existente con profesionales del sistema educativo												TOTAL	
	No hay y es innecesaria		No hay pero es necesaria		Hay y es buena		Hay pero es regular		Hay pero es mala		Ns/Nc			
	Rec.	% fila	Rec.	% fila	Rec.	% fila	Rec.	% fila	Rec.	% fila	Rec.	% fila	Rec.	% fila
No procede	1	50,0	-	-	-	-	1	50,0	-	-	-	-	2	100,0
Ninguna	1	5,3	11	57,9	1	5,3	5	26,3	-	-	1	5,3	19	100,0
1 ó 2	-	-	4	10,8	8	21,6	25	67,6	-	-	-	-	37	100,0
3 a 5	-	-	3	8,1	11	29,7	18	48,6	-	-	5	13,5	37	100,0
Más de 5	-	-	-	-	74	67,3	33	30,0	1	0,9	2	1,8	110	100,0
Ns/Nc	-	-	1	20,0	3	60,0	-	-	-	-	1	20,0	5	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1,0</b>	<b>19</b>	<b>9,0</b>	<b>97</b>	<b>46,2</b>	<b>82</b>	<b>39,0</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>9</b>	<b>4,3</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

### 7.2.3. Relaciones con otros sistemas

Las relaciones que mantienen las trabajadoras sociales con las profesionales de otros sistemas -empleo, vivienda, policía y justicia- son sensiblemente peores, en cantidad y calidad, que las observadas con respecto a los sistemas sanitario y educativo. A nivel global, del conjunto de la Comunidad, los aspectos que se consideran más relevantes son los siguientes:

- Descienden notablemente las valoraciones positivas, el porcentaje de los que afirman que la coordinación es buena: el máximo se alcanza en relación a la policía, 26,9 por 100, y el mínimo con vivienda, con tan sólo quince centros, el 7,1 por 100 del total, que afirman estar bien coordinados.
- Aumenta, también notablemente, el número de respuestas recogidas que indican que no existe coordinación y que ésta es necesaria; el mayor nivel de exigencia se plantea en relación a la vivienda, 57,6 por 100 de respuestas, y el menor con respecto a la policía, 26,2 por 100.
- Las respuestas “no hay coordinación y no es necesaria” pasan a tener cierta relevancia en algunos casos, especialmente cuando se habla de coordinación con la policía, 16,7 por 100 de los casos; en el extremo opuesto, estas contestaciones sólo representan el 2,9 por 100 del total cuando se habla del área de empleo.
- En conjunto, el porcentaje de respuestas que implican que no hay coordinación se multiplica en todos los casos como mínimo por tres si se toman como referencia los resultados obtenidos en sanidad y/o educación.
- En consonancia con lo expuesto en los puntos anteriores, aumenta de forma importante el porcentaje de centros que señalan que no han mantenido ningun-

na reunión con los profesionales de los otros sistemas, obteniéndose un máximo del 59,5 por 100 en el caso de vivienda, y un mínimo del 29,5 en el caso de empleo.

En los cuadros que aparecen a continuación aparecen los resultados obtenidos desglosados por Territorios Históricos y tamaño de los municipios. En relación a ellos destacaremos únicamente los dos aspectos siguientes:

- Los municipios de carácter más urbano son, en líneas generales, los que presentan un cuadro menos satisfactorio en materia de coordinación con los profesionales de los sistemas investigados.
- Existen diferencias territoriales importantes pero, en conjunto, es difícil señalar qué Territorio está en mejor situación; las posiciones relativas se modifican según se trate de la coordinación de uno u otro sistema.

**CUADRO Nº 99**

**VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE CON DIFERENTES SISTEMAS,  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

		Territorio Histórico						TOTAL	
		Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Empleo	No hay y es innecesaria	-	-	4	5,1	2	2,6	6	2,9
	No hay y es necesaria	13	23,6	26	32,9	23	30,3	62	29,5
	Hay y es buena	10	18,2	7	8,9	21	27,6	38	18,1
	Hay pero es regular	22	40,0	16	20,3	19	25,0	57	27,1
	Hay pero es mala	6	10,9	18	22,8	1	1,3	25	11,9
	Ns/Nc	4	7,3	8	10,1	10	13,2	22	10,5
Vivienda	No hay y es innecesaria	1	1,8	8	10,1	14	18,4	23	11,0
	No hay y es necesaria	33	60,0	49	62,0	39	51,3	121	57,6
	Hay y es buena	8	14,5	2	2,5	5	6,6	15	7,1
	Hay pero es regular	9	16,4	8	10,1	9	11,8	26	12,4
	Hay pero es mala	-	-	4	5,1	2	2,6	6	2,9
	Ns/Nc	4	7,3	8	10,1	7	9,2	19	9,0
Policía	No hay y es innecesaria	6	10,9	19	24,1	10	13,2	35	16,7
	No hay y es necesaria	23	41,8	15	19,0	17	22,4	55	26,2
	Hay y es buena	13	23,6	18	22,8	24	31,6	55	26,2
	Hay pero es regular	11	20,0	16	20,3	15	19,7	42	20,0
	Hay pero es mala	-	-	7	8,9	-	-	7	3,3
	Ns/Nc	2	3,6	4	5,1	10	13,2	16	7,6
Justicia	No hay y es innecesaria	-	-	10	12,7	7	9,2	17	8,1
	No hay y es necesaria	23	41,8	31	39,2	22	28,9	76	36,2
	Hay y es buena	11	20,0	11	13,9	19	25,0	41	19,5
	Hay pero es regular	16	29,1	11	13,9	20	26,3	47	22,4
	Hay pero es mala	-	-	11	13,9	-	-	11	5,2
	Ns/Nc	5	9,1	5	6,3	8	10,5	18	8,6
<b>TOTAL</b>		<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

CUADRO Nº 100

VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN EXISTENTE CON DIFERENTES SISTEMAS,  
POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS

		Tamaño de municipio										TOTAL	
		Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes			
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Empleo	No hay y es innecesaria	4	5,4	-	-	1	6,3	1	3,3	-	-	6	2,9
	No hay y es necesaria	16	21,6	16	26,7	7	43,8	8	26,7	15	50,0	62	29,5
	Hay y es buena	13	17,6	8	13,3	3	18,8	11	36,7	3	10,0	38	18,1
	Hay pero es regular	20	27,0	22	36,7	3	18,8	7	23,3	5	16,7	57	27,1
	Hay pero es mala	14	18,9	8	13,3	1	6,3	1	3,3	1	3,3	25	11,9
	Ns/Nc	7	9,5	6	10,0	1	6,3	2	6,7	6	20,0	22	10,5
Vivienda	No hay y es innecesaria	14	18,9	2	3,3	3	18,8	3	10,0	1	3,3	23	11,0
	No hay y es necesaria	42	56,8	39	65,0	7	43,8	18	60,0	15	50,0	121	57,6
	Hay y es buena	8	10,8	2	3,3	4	25,0	-	-	1	3,3	15	7,1
	Hay pero es regular	6	8,1	8	13,3	-	-	6	20,0	6	20,0	26	12,4
	Hay pero es mala	-	-	2	3,3	1	6,3	1	3,3	2	6,7	6	2,9
	Ns/Nc	4	5,4	7	11,7	1	6,3	2	6,7	5	16,7	19	9,0
Policía	No hay y es innecesaria	22	29,7	10	16,7	1	6,3	-	-	2	6,7	35	16,7
	No hay y es necesaria	23	31,1	19	31,7	2	12,5	2	6,7	9	30,0	55	26,2
	Hay y es buena	8	10,8	17	28,3	9	56,3	16	53,3	5	16,7	55	26,2
	Hay pero es regular	8	10,8	12	20,0	2	12,5	11	36,7	9	30,0	42	20,0
	Hay pero es mala	5	6,8	-	-	1	6,3	-	-	1	3,3	7	3,3
	Ns/Nc	8	10,8	2	3,3	1	6,3	1	3,3	4	13,3	16	7,6
Justicia	No hay y es innecesaria	10	13,5	1	1,7	1	6,3	3	10,0	2	6,7	17	8,1
	No hay y es necesaria	31	41,9	22	36,7	4	25,0	7	23,3	12	40,0	76	36,2
	Hay y es buena	8	10,8	10	16,7	8	50,0	10	33,3	5	16,7	41	19,5
	Hay pero es regular	13	17,6	17	28,3	2	12,5	9	30,0	6	20,0	47	22,4
	Hay pero es mala	4	5,4	5	8,3	1	6,3	-	-	1	3,3	11	5,2
	Ns/Nc	8	10,8	5	8,3	-	-	1	3,3	4	13,3	18	8,6
<b>TOTAL</b>		<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

## CUADRO Nº 101

**NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DE OTROS SISTEMAS,  
POR TERRITORIOS HISTÓRICOS**

		Territorio Histórico						TOTAL	
		Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		Nº	% col.
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.		
Empleo	No procede	-	-	3	3,8	6	7,9	9	4,3
	Ninguna	15	27,3	28	35,4	19	25,0	62	29,5
	1 ó 2	14	25,5	30	38,0	30	39,5	74	35,2
	3 a 5	11	20,0	8	10,1	4	5,3	23	11,0
	Más de 5	15	27,3	7	8,9	15	19,7	37	17,6
	Ns/Nc	-	-	3	3,8	2	2,6	5	2,4
Vivienda	No procede	5	9,1	3	3,8	12	15,8	20	9,5
	Ninguna	31	56,4	50	63,3	44	57,9	125	59,5
	1 ó 2	2	3,6	16	20,3	8	10,5	26	12,4
	3 a 5	11	20,0	2	2,5	4	5,3	17	8,1
	Más de 5	6	10,9	3	3,8	4	5,3	13	6,2
	Ns/Nc	-	-	5	6,3	4	5,3	9	4,3
Policía	No procede	5	9,1	5	6,3	8	10,5	18	8,6
	Ninguna	17	30,9	33	41,8	23	30,3	73	34,8
	1 ó 2	24	43,6	17	21,5	13	17,1	54	25,7
	3 a 5	1	1,8	5	6,3	8	10,5	14	6,7
	Más de 5	8	14,5	15	19,0	21	27,6	44	21,0
	Ns/Nc	-	-	4	5,1	3	3,9	7	3,3
Justicia	No procede	5	9,1	3	3,8	6	7,9	14	6,7
	Ninguna	19	34,5	42	53,2	25	32,9	86	41,0
	1 ó 2	21	38,2	20	25,3	22	28,9	63	30,0
	3 a 5	2	3,6	6	7,6	11	14,5	19	9,0
	Más de 5	8	14,5	5	6,3	8	10,5	21	10,0
	Ns/Nc	-	-	3	3,8	4	5,3	7	3,3
<b>TOTAL</b>		<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

CUADRO Nº 102

**NÚMERO DE REUNIONES MANTENIDAS CON PROFESIONALES DE OTROS SISTEMAS,  
POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS**

		Tamaño de municipio										TOTAL	
		Menos de 1.000 habitantes		Entre 1.001 y 5.000		Entre 5.001 y 10.000		Entre 10.001 y 50.000		Más de 50.000 habitantes			
		Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.	Nº	% col.
Empleo	No procede	5	6,8	1	1,7	3	18,8	-	-	-	-	9	4,3
	Ninguna	17	23,0	17	28,3	3	18,8	6	20,0	19	63,3	62	29,5
	1 ó 2	40	54,1	14	23,3	6	37,5	10	33,3	4	13,3	74	35,2
	3 a 5	4	5,4	11	18,3	2	12,5	2	6,7	4	13,3	23	11,0
	Más de 5	8	10,8	14	23,3	2	12,5	11	36,7	2	6,7	37	17,6
	Ns/Nc	-	-	3	5,0	-	-	1	3,3	1	3,3	5	2,4
Vivienda	No procede	12	16,2	2	3,3	5	31,3	1	3,3	-	-	20	9,5
	Ninguna	40	54,1	39	65,0	6	37,5	21	70,0	19	63,3	125	59,5
	1 ó 2	10	13,5	4	6,7	3	18,8	2	6,7	7	23,3	26	12,4
	3 a 5	9	12,2	3	5,0	1	6,3	3	10,0	1	3,3	17	8,1
	Más de 5	2	2,7	8	13,3	1	6,3	1	3,3	1	3,3	13	6,2
	Ns/Nc	1	1,4	4	6,7	-	-	2	6,7	2	6,7	9	4,3
Policía	No procede	13	17,6	2	3,3	2	12,5	-	-	1	3,3	18	8,6
	Ninguna	38	51,4	19	31,7	-	-	3	10,0	13	43,3	73	34,8
	1 ó 2	17	23,0	21	35,0	4	25,0	4	13,3	8	26,7	54	25,7
	3 a 5	1	1,4	4	6,7	3	18,8	2	6,7	4	13,3	14	6,7
	Más de 5	4	5,4	10	16,7	7	43,8	20	66,7	3	10,0	44	21,0
	Ns/Nc	1	1,4	4	6,7	-	-	1	3,3	1	3,3	7	3,3
Justicia	No procede	11	14,9	1	1,7	1	6,3	-	-	1	3,3	14	6,7
	Ninguna	34	45,9	18	30,0	4	25,0	11	36,7	19	63,3	86	41,0
	1 ó 2	22	29,7	27	45,0	3	18,8	7	23,3	4	13,3	63	30,0
	3 a 5	1	1,4	5	8,3	3	18,8	6	20,0	4	13,3	19	9,0
	Más de 5	5	6,8	6	10,0	5	31,3	4	13,3	1	3,3	21	10,0
	Ns/Nc	1	1,4	3	5,0	-	-	2	6,7	1	3,3	7	3,3
<b>TOTAL</b>		<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>	<b>210</b>	<b>100,0</b>

## **CAPÍTULO VIII**

# **DIAGNÓSTICO, RESUMEN Y RECOMENDACIONES**

## **8. DIAGNÓSTICO, RESUMEN Y RECOMENDACIONES**

### **8.1. Diagnóstico general de situación**

- Los servicios sociales de base (SSB) están atravesando en la actualidad una etapa crítica de crecimiento y transformación. De la forma en que se resuelva esa crisis va a depender la configuración, más o menos definitiva, de la red primaria de atención del sistema de servicios sociales, del propio sistema de servicios sociales y, en última instancia, del sistema de protección social que - dentro de sus competencias, que son muchas- decida darse la sociedad vasca.
- Los dos elementos en torno a los cuales se perfilan las tensiones que definen esta crisis son:
  - Los requerimientos que imponen a estos servicios las Leyes de Servicios Sociales, del 96, y de Lucha contra la Exclusión, del 98.
  - La situación actual de unos servicios fuertemente condicionados por las circunstancias en que se produjo su implantación.
- De acuerdo con el espíritu y la letra de las citadas disposiciones legales, los servicios sociales de base vascos:
  - Aspiran a constituirse, como se ha indicado, en la red primaria de atención del sistema de servicios sociales.
  - Están llamados a garantizar a todos los ciudadanos, sin exclusiones de ningún tipo, unos umbrales mínimos de calidad de vida socialmente aceptados.
  - En el desempeño de esa función deben mantener y promover la intervención de todos los agentes sociales, formales e informales, y de todos los recursos que trabajan en las mismas coordenadas de mejora del bienestar social, y realizar un aprovechamiento óptimo de los mismos; estos recursos son los de proximidad, los comunitarios, los más eficaces en este ámbito de actuación.
  - Son competencia de los Ayuntamientos.

Este es, en lo fundamental, el modelo de SSB al que esta Comunidad Autónoma aspira; así lo ha manifestado, de forma explícita, en las disposiciones legales aludidas.

- Los recursos con que se cuenta, y que hay que reordenar y potenciar para alcanzar esos objetivos, son fundamentalmente recursos humanos, y están integrados por:
  - Las trabajadoras sociales y el personal administrativo que, en sucesivas oleadas, se han ido incorporando a las plantillas municipales para la gestión de programas diseñados y financiados a nivel supramunicipal; constituyen la parte más importante.
  - Otras trabajadoras sociales y administrativos contratados por iniciativa de los propios Ayuntamientos.
  - Una variada gama de profesionales y técnicos del área del bienestar social que, desde distintas instancias, por diversas razones, en momentos sucesivos y, en general, de forma muy desigual, se han ido incorporando también a los Ayuntamientos.
- La imagen que ofrecen en la actualidad estos servicios se caracteriza, a grandes rasgos, por los siguientes aspectos:
  - La ambigüedad del marco en el que desarrollan su actividad, tanto en lo que respecta a sus objetivos y funciones como en lo que respecta a sus competencias.
  - El desigual nivel de desarrollo e implantación que han alcanzado en las distintas áreas geográficas.
  - Sus diferentes formas de organización y dependencia.
  - La diversidad de criterios y directrices, formas de trabajo y actividades que desarrollan; su único denominador común es la gestión de los recursos, la administración de los programas y prestaciones del ámbito de los servicios sociales, actuación que, en muchos casos, es la única que se lleva a cabo desde estos servicios.
  - Las distintas formas en que los SSB se engarzan con el resto de los recursos comunitarios, que van desde el aislamiento total, en muchas ocasiones, a la plena integración, en contados casos.
- No es fácil llegar al modelo ideal que se preconiza partiendo de esta situación. Son muchos e importantes los recursos que hay que potenciar, sustanciales las modificaciones que deben introducirse, y la complejidad del esfuerzo que hay que realizar se ve agudizada por la dependencia municipal de estos servicios, opción por la que se inclina nuestro sistema, y que no ha resultado ajena a los

niveles de diversidad alcanzados, muy por encima de lo esperado y de lo deseable.

- La determinación de centrar en los Ayuntamientos las competencias en materia de servicios sociales de base ha tenido y va a tener una innegable trascendencia de cara a su desarrollo futuro. Esta decisión no responde únicamente a la trayectoria histórica de las entidades locales en este ámbito; es, en lo esencial, plenamente congruente con el modelo de atención que se preconiza, el comunitario, que implica el tratamiento de los problemas en el seno de la comunidad en la que se vive y, fundamentalmente, el aprovechamiento máximo de los recursos existentes en la misma, cuestión, esta última, que en la práctica no se encuentra todavía bien resuelta y en la que deberían desempeñar un papel primordial los SSB. Los Ayuntamientos, en general, no se plantean todavía objetivos en términos de bienestar social de sus ciudadanos, no planifican y organizan sus recursos con este fin y, en consecuencia, estos se desaprovechan y malaprovechan en muchas ocasiones. Es este otro de los grandes retos pendientes y, sin duda alguna, el más difícil, por la imposibilidad material de implantar el modelo desde arriba, desde un ámbito superior al comunitario.
- Para el estudio de los servicios sociales de base se han seleccionado diferentes perspectivas de análisis, las que se han considerado más relevantes, con el fin de proporcionar una visión lo más ajustada posible a su situación. Los resultados obtenidos se han cotejado de forma sistemática con los requerimientos que el modelo al que se pretende llegar plantea, y ello permite, de forma relativamente sencilla, poner de relieve tanto los aspectos que hay que reforzar, como los que deberían ser objeto de modificaciones sustanciales. Tanto unos como otros aparecen expuestos, de forma ordenada y en términos de recomendaciones, en el último epígrafe de este capítulo, detrás del resumen de la situación actual.

## **8.2. Resumen**

### **8.2.1. Definición, objetivos y funciones de los servicios sociales de base**

- Resulta difícil, todavía en estos momentos, realizar una delimitación precisa de lo que son los servicios sociales de base de nuestra Comunidad; son unos recursos que a todos los efectos, incluido su estudio, carecen de una imagen bien perfilada.
- La definición que de ellos da nuestra Ley de Servicios Sociales y las funciones que les asigna están planteadas de forma, quizás, excesivamente genérica, y ello permite que al abrigo de su denominación se amparen realidades muy diversas.
- Las Diputaciones, que han tenido un protagonismo considerable en su gestación y desarrollo, han contribuido poco a clarificar esta situación dentro de sus

ámbitos de influencia. La forma en que los definen y las funciones que les atribuyen adolecen de la misma ambigüedad que la Ley y, al igual que ella, nada aportan, concreto y operativo, en relación a sus objetivos.

- Cabría esperar, por tratarse de servicios municipales que, sobre el papel, están llamados a desempeñar un papel fundamental en las políticas de bienestar social de los Ayuntamientos, que estas entidades locales hubiesen realizado un esfuerzo significativo de clarificación en este sentido, pero tampoco es éste el caso. Puede afirmarse que la inmensa mayoría de los centros carecen de una declaración de objetivos y funciones adecuada, esto es, que les permita normalizar las relaciones entre el Ayuntamiento, los profesionales que trabajan en el servicio y los ciudadanos.
- De acuerdo con los resultados de la investigación, el cincuenta por ciento de los centros carece de cualquier tipo de documento que se refiera siquiera a esta cuestión, problema que afecta particularmente a Bizkaia -no disponen de él las dos terceras partes de sus unidades de base-, y a los municipios de entre diez y cincuenta mil habitantes, el sesenta por ciento de los cuales ha respondido también negativamente a esta cuestión. Si se considera que una declaración de objetivos y funciones, para ser considerada adecuada, debe incluir un apartado que explique los derechos de los ciudadanos y los procedimientos de queja y reclamación, el panorama se ensombrece aún más: tan sólo nueve de los doscientos diez servicios sociales de base cumplen esta condición.
- Esta indefinición de los servicios afecta, entre otros estamentos, a sus propias trabajadoras, el veintinueve por ciento de las cuales afirma que no tiene claramente establecidas ni las funciones que tiene que realizar, ni la forma de llevarlas a cabo; desde otra perspectiva, las tres cuartas partes de las personas responsables de los servicios sociales de base señala que existen, al menos, problemas puntuales como consecuencia de una delimitación poco precisa de sus atribuciones.

## **8.2.2. Los recursos humanos**

### *8.2.2.1. Las profesionales que trabajan en los servicios sociales de base*

- Las funciones que la Ley asigna a los servicios sociales de base confieren a las personas que trabajan en ellos un papel protagonista predominante; las profesionales son el recurso principal de estos servicios. A pesar de ello, poco o muy poco se ha avanzado en la configuración de los equipos humanos propios de estos centros. En algunas disposiciones de rango supramunicipal se alude explícitamente al carácter polivalente y multiprofesional de estas unidades de base, pero estos términos, que forman parte de su definición, no son objeto de concreción alguna. No se ha avanzado en la definición de aspectos sustanciales tales como la composición profesional de estos equipos, la delimitación de competencias, la forma de organización...

- Esta ausencia de normas o directrices básicas en relación a estos equipos, unida a su dependencia municipal y sumada al nivel de autonomía de que disponen los Ayuntamientos para organizar sus servicios, ha contribuido a que los centros que van a constituirse en la red primaria de los servicios sociales trabajen en la actualidad con equipos de atención muy heterogéneos. Aunque la metodología del trabajo impide entrar en profundidad en el tema, sí que a título orientativo puede afirmarse que la variedad de fórmulas adoptadas es muy amplia; oscila entre dos situaciones extremas:
  - Unidades de base que ofrecen a los ciudadanos atención básica de profesionales tales como trabajadora social, trabajadora domiciliaria, educador familiar y de calle, técnico en prevención, animador, abogada, psicóloga..., que trabajan bien integrados en equipo.
  - Unidades que ofrecen atención de una persona trabajadora social y, si procede, de otra domiciliaria, pudiendo o no trabajar en equipo, en su caso.
- Es evidente que el mayor o menor grado de desarrollo alcanzado por un servicio social de base puede explicarse en parte por el volumen diferencial de problemas que debe afrontar para una misma población, y puede afirmarse, también, que hasta el momento no se han detectado problemas de recursos ociosos; lo que no puede garantizarse a nivel global es que exista un aprovechamiento óptimo de estos recursos, por dos razones de suficiente peso cada una: porque esta cuestión no se ha planteado, y porque hay lagunas claras de atención de determinados profesionales en distintas áreas.
- La figura profesional clave de estos servicios es la del trabajador o trabajadora social, que está presente en todos ellos. Su incorporación a los Ayuntamientos fue propiciada, en buena medida, por los requerimientos de gestión, a nivel local, de dos programas originariamente supramunicipales, el de atención domiciliaria y el de pobreza; su papel de gestor de recursos, que todavía se mantiene, será objeto de valoración más adelante, desde diferentes perspectivas.
- La cobertura de atención que proporcionan estos trabajadores es muy desigual. Es muy reducida en Bizkaia y en los municipios más urbanos -un trabajador a dedicación plena por cada casi diez mil ciudadanos, en el primer caso, y por cada más de once mil, en el segundo-, y alcanza niveles homologables a los de otros países europeos -un trabajador por cada tres mil, cuatro mil habitantes- en los municipios más pequeños, de menos de cinco mil habitantes. Estas diferencias tan fuertes, medidas además en términos de medias, tienen que repercutir forzosamente en la cantidad y en la calidad de la atención prestada. A nivel de toda la Comunidad, la media se sitúa en un trabajador por cada casi ocho mil personas.
- Casi la mitad de los servicios sociales de base investigados disponen de personal específicamente contratado para hacerse cargo de tareas administrativas que se derivan de la gestión de los programas y prestaciones. El apoyo que

reciben las trabajadoras sociales no resulta, con todo, suficiente; buena parte de su actividad profesional sigue todavía centrada en tareas administrativas y de gestión, con lo que ello implica de mala utilización de recursos y, en este sentido, se han expresado sus quejas más frecuentes, como se expone en este informe.

- Las diferencias espaciales observadas en cuanto a la contratación de personal administrativo no son tan fuertes como en el caso de las trabajadoras sociales, obteniéndose unos valores medios de una persona en tareas administrativas a dedicación completa por cada quince mil habitantes y por cada dos trabajadoras sociales. Un análisis más detallado de los resultados induce a pensar que existe una cierta tendencia en las zonas donde la proporción de trabajadoras sociales es más baja a sustituirlas por personal administrativo. Esta circunstancia, unida a la anterior -la excesiva carga de trabajo administrativo que soportan las trabajadoras sociales- cuestiona seriamente el modelo de servicios sociales de base diseñado por la Ley. En torno al binomio trabajo social-trabajo administrativo o, lo que viene a ser lo mismo, tratamiento de casos-administración de recursos, se plantea el modelo que, en la práctica, va a adoptar esta Comunidad.
- En relación a los restantes profesionales que, desde los Ayuntamientos, realizan funciones propias de los servicios sociales de base, interesa en primer lugar señalar que es ésta una materia que, por razones metodológicas, no ha podido ser investigada en este trabajo, ni ha sido objeto de atención de otros estudios; la información recogida permite también constatar que:
  - Existe una amplia variedad de figuras profesionales en los Ayuntamientos con funciones propias de los servicios sociales de base; esta variedad ya ha sido puesta de manifiesto en un punto anterior.
  - Parte de estos profesionales han sido contratados por iniciativa de los Ayuntamientos pero, en la mayoría de los casos, la contratación ha venido condicionada, en mayor o menor grado, por otras instancias administrativas supramunicipales para la gestión de programas de carácter también supramunicipal.
  - No se ha creado ningún sistema de coordinación entre esas instancias supramunicipales que tienen en común el hecho de haber propiciado la contratación de técnicos en bienestar por parte de los Ayuntamientos.
  - No existe normativa alguna que haga exigible a los Ayuntamientos la prestación de los servicios que ofrecen estos técnicos, por lo que su cobertura de atención presenta lagunas importantes.
  - La relación efectiva de estos profesionales, con los servicios sociales de base presenta fórmulas muy variadas que van desde la integración plena en los equipos hasta la falta absoluta de relación.

### 8.2.2.2. *La formación de las trabajadoras sociales*

- En líneas generales puede afirmarse que no se valora todavía suficientemente la importancia de los programas de formación continuada para las profesionales de los servicios sociales de base; el Instituto Foral alavés es, quizás, el único organismo supramunicipal que escapa a esta apreciación. Sin embargo, en esta etapa de cambio y consolidación por la que atraviesan los servicios sociales de base, la formación debe desempeñar un papel fundamental en la reorientación de la atención y en la mejora de su calidad, requisitos indispensables para el cumplimiento de las funciones atribuidas a estos centros.
- Tan sólo en el once por ciento de los centros investigados, sus responsables habían recibido, en el momento de incorporarse al trabajo, una formación introductoria en torno a los principios y objetivos del servicio, los procedimientos y prácticas profesionales... dato que resulta expresivo, no sólo de un bajo nivel de preocupación por la formación, sino también de un cierto aislamiento y falta de protagonismo del servicio en el seno del Ayuntamiento.
- Prácticamente las dos terceras partes de los centros carecen de un programa de formación continuada y, de los ochenta y dos que disponen de él, sólo en treinta y uno sus responsables afirman no tener ningún problema para acudir a ellos, y eso a pesar de que las Diputaciones incluyen en los convenios-tipo que firman con los Ayuntamientos una cláusula específica para garantizar su acceso a cursos de formación.

### 8.2.2.3. *Las relaciones entre responsables de los centros y representantes locales*

- Dentro del ámbito de la protección social, la única competencia sustancial de que disponen los representantes políticos locales, prácticamente desaparecidas las relativas a sanidad y educación, es la concerniente a los centros básicos del sistema de servicios sociales. Como sucede con frecuencia a nivel de Diputación e, incluso, de Gobierno, no están tampoco muchas veces técnicamente bien preparados los responsables municipales que se hacen cargo del área de bienestar social. Para intentar paliar este problema, a comienzos de cada legislatura, la Diputación Foral de Álava, de forma sistemática, organiza unas jornadas de formación para ellos, actividad que es bien valorada por las profesionales, que piensan que contribuye a clarificar y mejorar las relaciones.
- En cualquier caso, es evidente, teniendo además en cuenta el ambiguo marco en el que se desenvuelven estos servicios, que las relaciones entre responsables técnicos y políticos no tienen que ser fáciles; así lo confirman el cincuenta y seis por ciento de las trabajadoras sociales que se inclinan por calificar de mejorable, o muy mejorable, el trato que mantienen con los representantes locales.
- En el conjunto de la Comunidad Autónoma, casi el sesenta por ciento de las trabajadoras sociales afirman que los concejales del área escuchan sus sugerencias.

cias y las tienen en cuenta, pero a la hora de adoptar decisiones importantes, de participar en la elaboración de los presupuestos, no llega al cuarenta por ciento la proporción de quienes intervienen de manera activa y efectiva. La participación de las trabajadoras sociales en el funcionamiento del servicio es geográficamente bastante desigual, es más elevada que la media en Gipuzkoa y, en general, en los municipios más pequeños.

- La mayor parte de las personas responsables de los centros encuestados, el cincuenta y ocho por cien, disponen de un elevado grado de autonomía a la hora de organizar sus actividades, no debiendo dar cuenta a nadie de sus necesarias ausencias del despacho; en el extremo opuesto se encuentran casi el veinte por cien de los servicios sociales de base, en los que parece existir un estrecho control del trabajo por parte de los concejales responsables.
- Señalaremos, para concluir este apartado, que la valoración que efectúan las personas encuestadas del grado de implicación de sus responsables políticos en materia de bienestar social daría, en términos escolares, una nota próxima al aprobado, pero por debajo, esto es, un suspenso alto; las mejores calificaciones las obtendrían los concejales alaveses y los de los municipios de entre diez y cincuenta mil habitantes.

#### 8.2.2.4. *Quejas y sugerencias planteadas por las trabajadoras sociales*

- Una parte importante de las profesionales, algo más de la tercera parte, dejan sin cumplimentar la pregunta abierta incluida en el cuestionario para recoger sus quejas y sugerencias. No deja de ser significativo el hecho de que sean las responsables de los centros vizcaínos, las que en peor situación se encuentran desde múltiples perspectivas, las que mayor índice de no-respuestas ofrecen, cincuenta y dos por ciento, seguidas de las guipuzcoanas, cuarenta y dos por cien.
- Las quejas recogidas con mayor frecuencia, por orden de importancia, son las siguientes:
  - Exceso de tareas administrativas a cargo de las trabajadoras sociales, cuarenta y nueve.
  - Falta de organización, planificación y delimitación de funciones y competencias, cuarenta y tres.
  - Población distribuida geográficamente de forma muy dispersa, treinta y tres, todas recogidas en Álava.
  - Infravaloración o mala valoración de los servicios sociales por parte de los representantes locales, veintiséis.
  - Escasez de recursos materiales y humanos, diecinueve.

### 8.2.3. Los recursos materiales

- La habilitación de los recursos materiales precisos para garantizar el funcionamiento de los servicios sociales de base es competencia exclusiva de los Ayuntamientos, si bien, ocasionalmente, estos han podido acceder a ayudas puntuales del Gobierno o de las Diputaciones para su mejora. El estado en que se encuentran estos recursos puede, por tanto, ser considerado, hasta cierto punto, expresivo de la sensibilidad y de la preocupación mostrada por las entidades locales en relación a esos servicios. Desde otras perspectivas hay que considerar también que la situación de estos recursos puede incidir en la actividad de sus profesionales y, lo que es más importante, en la decisión de los ciudadanos de acceder a ellos.
- La imagen que ofrecen estos servicios tiene todavía poco que ver con su objetivo final de convertirse en la red básica del sistema de servicios sociales. No sólo no existe una imagen institucional más o menos uniforme, como la que ofrecen otros sistemas de protección, sino que incluso se carece de un elemento tan básico para su identificación como una denominación unificada; en este sentido, prevalece claramente la variedad. Desde otra perspectiva, sólo tres de cada diez trabajadoras consultadas consideran que los centros ofrecen a los ciudadanos que acuden a ellos una imagen adecuada de seguridad y bienestar.
- En líneas generales, la mayor parte de los servicios sociales de base presentan unas características poco adecuadas para el desempeño de las funciones que tienen asignadas. Si se consideran conjuntamente tres aspectos tan básicos como la ubicación geográfica de los centros en relación a la población a la que atienden, la accesibilidad, medida en términos de existencia de barreras arquitectónicas, y la capacidad de garantizar a los usuarios su derecho a la intimidad, podemos clasificar a estos centros en cuatro categorías excluyentes:
  - En la primera se incluirían los servicios que se encuentran en buena situación, bien ubicados, totalmente accesibles y capaces de garantizar la intimidad, condiciones que reúnen tan sólo veintinueve centros, el catorce por ciento del total.
  - Tendrían la consideración de «aceptables» los centros que en alguna de las tres variables investigadas no llegan más que a un nivel regular: no son céntricos, pero están bien comunicados, y/o son accesibles para una persona en silla de ruedas, pero necesitaría la ayuda de un tercero, y/o no tienen el despacho del trabajador social separado, pero ello no implica pérdida de intimidad. En esta situación se encuentran cuarenta y nueve centros, el veintitrés por ciento del total.
  - La tercera categoría recogería los centros que se encuentran en malas condiciones, aquellos que en alguno de los tres aspectos ofrecen una deficiente calificación, circunstancia en la que se hallan noventa, el cuarenta y tres por ciento del total.

- En la última aparecerían los treinta y dos centros que presentan, al menos, dos deficiencias graves.
- Los centros que, con diferencia, presentan más deficiencias en relación a sus aspectos materiales, son los que se encuentran en los municipios más pequeños, especialmente en los de menos de mil habitantes, y se localizan en el Territorio Histórico de Álava. Aunque no en todos los casos, sí en la mayoría, los inconvenientes materiales que presentan los servicios sociales de base no parecen ofrecer graves dificultades técnicas ni financieras para su resolución, si bien para determinados Ayuntamientos ello representaría un esfuerzo importante que haría precisa la intervención de apoyos exteriores.
- En relación a otras cuestiones que también tienen que ver con las condiciones materiales de los servicios, la investigación ha sacado a la luz los siguientes déficits de estos centros:
  - Ochenta y tres no disponen de un adecuado sistema de seguridad en caso de incendios.
  - Veintidós carecen tanto de ventilación como de iluminación natural.
  - Veinticuatro no cuentan con un sistema de calefacción adecuado.
  - Ciento uno no tienen ordenador, echándose este recurso en falta en sesenta y nueve.
  - Sesenta y uno no disponen de un archivador con llave para guardar la información confidencial que se genera.

#### **8.2.4. El trabajo social individual**

##### *8.2.4.1. La información que se proporciona a los ciudadanos*

- Todos los estudios realizados en esta Comunidad que abordan el problema de la información de que dispone la población sobre el sistema de servicios sociales, coinciden en señalar que los ciudadanos tienen, en general, un nivel de conocimiento bajo y bastante distorsionado del mismo, problema que se agrava en el caso de determinados colectivos especialmente necesitados. El sistema, a nivel global, no ha adoptado una postura decidida y clara en relación a este problema, y ello repercute de forma muy negativa, tanto en la satisfacción de las necesidades, como en el propio perfeccionamiento de los servicios sociales, que se ven privados de las saludables y necesarias tensiones que se derivarían de la existencia de una ciudadanía bien conocedora del sistema y de sus derechos en relación al mismo. Lo que resulta claro, en cualquier caso, es que la Ley atribuye en última instancia a los servicios sociales de base la responsabilidad de informar adecuadamente a todos los ciudadanos sobre sus derechos

sociales, decisión lógica si se tiene en cuenta que ellos son los únicos capaces de garantizar la consecución plena de este objetivo.

- En la práctica, los servicios sociales de base se comprometen en mayor o menor grado en la realización de esta tarea aunque, a la vista de los resultados, son pocos, o muy pocos, los que mantienen una política integral y coherente en este sentido que les permita garantizar que todas las personas que tienen necesidades que pueden ser atendidas por los servicios, los conocen adecuadamente. Las líneas de actuación seguidas para alcanzar este objetivo son las siguientes:
  - Información ofrecida a las personas que acuden al servicio para solicitar una prestación o plantear una necesidad concreta. Prácticamente la totalidad de los centros informan sobre los diversos medios que el sistema ofrece para paliar los problemas que se plantean; las respuestas son verbales en todos los casos, y únicamente el cuarenta y cuatro por cien de los centros las acompañan de información escrita, forma de trabajo, esta última, particularmente extendida en Álava.
  - Aprovechamiento de las redes formales e informales para difundir la información. La mayoría de los centros, casi nueve de cada diez, han solicitado en alguna ocasión a otros agentes sociales su colaboración en este sentido, aunque sólo la tercera parte de los servicios sociales de base lo han hecho por escrito, práctica en la que vuelven a destacar los centros alaveses.
  - Información distribuida por los hogares. En relación a esta forma de divulgación los centros pueden calificarse en tres categorías:
    - Sesenta y cinco, el treinta y uno por ciento, no han recurrido nunca a esta fórmula.
    - Sesenta y cuatro se han limitado a remitir información escrita.
    - En los restantes casos, ochenta y uno, las profesionales han visitado domicilios, aunque tan sólo en diecisiete han proporcionado información oral y escrita tanto sobre programas concretos como sobre el propio servicio social de base.
  - Utilización de medios de comunicación audiovisuales y escritos. El treinta y seis por ciento de los centros han recurrido en alguna ocasión a los medios audiovisuales y el sesenta y uno por ciento a los escritos; vuelve a destacar, una vez más, el mayor grado de implicación de los medios alaveses en esta materia.
  - Folletos divulgativos. No llegan siquiera al diez por ciento los centros que afirman disponer de información escrita, bien elaborada, en relación a las siguientes cuestiones de singular interés:
    - Las competencias y responsabilidades de la administración pública en materia de servicios sociales.
    - Las tarifas aplicables a los servicios.

- La obligación de la administración de proceder a la evaluación de las necesidades.
- Los procedimientos para plantear reclamaciones y sugerencias.

#### 8.2.4.2. *La gestión administrativa*

- En la tramitación de las prestaciones individuales que administran los servicios sociales de base se han podido observar también prácticas diferentes que, en ocasiones, pudieran llegar a afectar a dos derechos básicos de los ciudadanos, el de la intimidad y el de la igualdad, y que, en cualquier caso, pueden implicar un cierto trato discriminatorio a las personas en función de su lugar de residencia.
- Se aprecia, para empezar, que los centros mantienen criterios distintos en relación al registro de las solicitudes, tanto desde la perspectiva del lugar en que dicho registro debe efectuarse, como desde la perspectiva del momento en que una solicitud es registrada:
  - Hay unidades de base que se encargan ellas mismas del registro de la solicitud, y hay otras que remiten al ciudadano al registro general, que puede concentrarse en otras dependencias de otro edificio; en este segundo caso, lo más grave no es la molestia que se le causa al ciudadano, sino el riesgo que se corre de que esta exigencia lo disuada de plantear su situación de necesidad, al sentir doblemente afectada su intimidad por el hecho de tener que presentarla ante dos estamentos distintos.
  - En relación a la fecha en que se registra la solicitud, hay que tener en cuenta que ésta tiene efectos económicos importantes, ya que señala el inicio del reconocimiento del derecho a percibir determinadas prestaciones, a pesar de lo cual, unos Ayuntamientos dan entrada por el registro a una solicitud en el momento en que se presenta, mientras que otros sólo lo hacen cuando dicha solicitud se presenta debidamente documentada, esto es, forzosamente más tarde.
- Para concluir con el tema de los registros añadiremos que la investigación ha puesto también de relieve otros dos aspectos de interés:
  - Tan sólo el ocho por ciento de las unidades de base cuenta con un registro bien organizado de reclamaciones, y únicamente el dos por ciento de uno de sugerencias.
  - Sólo algo menos de la mitad de los centros, el cuarenta y siete por cien, dispone de un registro de contabilidad, instrumento cuya existencia puede considerarse indicativa de un cierto grado de autonomía de funcionamiento.
- Un documento que suele requerirse para la obtención de muchas prestaciones es el certificado de convivencia. Las formas de cubrir este trámite en los diferentes

Ayuntamientos son también diferentes, y ello puede llegar a repercutir no sólo en el alcance de la prestación sino, en situaciones extremas, en su misma concesión. Algunas entidades locales se niegan a emitir este tipo de certificados que, por otra parte, no tienen naturaleza legal, otras, fundamentalmente las guipuzcoanas, lo hacen limitándose a reflejar los datos padronales, y otras, principalmente las vizcaínas, siguen todavía recurriendo a la práctica tradicional de solicitar a su policía municipal que indague el asunto, fórmula que, en ausencia de criterios homogéneos, puede dar lugar a resultados dispares.

- Algo parecido sucede con la documentación que se exige y el control que se realiza de la situación económica de los solicitantes, cuestión básica para el otorgamiento de muchas prestaciones y la determinación de la cuantía económica de las mismas, y que resulta particularmente delicada y compleja cuando las disposiciones exigen el cómputo de los ingresos de todos los miembros de la familia. En relación a esto, se han observado las siguientes diferencias significativas entre unos y otros servicios:
  - En los límites de la investigación, que en unos casos acaban con la recepción de unos documentos, y en otros no culminan sino tras una supervisión muy minuciosa.
  - En los documentos relativos a la situación económica que obran ya en poder de la Administración, exigidos a los solicitantes en unos casos, y en otros no.
  - En los contenidos de la información que se recaba, limitados unas veces a lo dispuesto por la Ley para preservar el derecho a la intimidad y que rebasan otras veces las fronteras establecidas.
- Tampoco las decisiones que se adoptan en relación a las solicitudes planteadas por los ciudadanos siguen en todos los casos los mismos derroteros. La existencia de un número mayor o menor de niveles de decisión en los Ayuntamientos, y la intervención o no de comisiones informativas, pueden añadir o restar agilidad a las tramitaciones, y poner en muchas o en pocas manos informaciones que, en más de una ocasión, debieran tener un carácter estrictamente confidencial. Los resultados de la encuesta ponen además de relieve que, a medida que aumenta el tamaño poblacional de los Ayuntamientos, es mayor el poder de decisión en manos de las profesionales y, como corolario, que, a medida que disminuye ese tamaño, es mayor el que ostentan los representantes políticos, mucho más próximos, para bien y para mal, a sus conciudadanos.
- Señalaremos, para concluir este epígrafe, que tampoco existen directrices claras en relación a los límites y el contenido de los informes sociales, cuya elaboración queda al libre albedrío de los profesionales. El informe social, sin embargo, incorporado a un expediente administrativo, tiene carácter público y es, por otra parte, pieza determinante para la toma de decisiones por parte de las personas competentes para ello. La intimidad de las personas y la confidencialidad de la información corren el riesgo, en un marco tan discrecional, de quedar desprotegidos.

### 8.2.4.3. *Tratamientos individuales y familiares*

- La actividad de las profesionales de los servicios sociales de base permanece todavía excesivamente centrada en la gestión de los recursos. Incluso en el caso de programas que implican una atención continuada -la asistencia domiciliaria y los convenios de inserción son ejemplos claros- el proceso de trabajo que se sigue viene a ser, en términos esquemáticos y de tendencias, el siguiente:
  - Evaluación. Se limita fundamentalmente al cotejo del condicionado que recogen los reglamentos de las prestaciones, con la situación del solicitante: de ese cotejo suelen deducirse la pertinencia de la concesión y los términos en que se va a administrar la ayuda. El peso del análisis descansa más bien sobre los requerimientos de la prestación que sobre las necesidades integrales de las personas.
  - Elaboración de un plan individual de atención. La tendencia es más bien la de establecer un plan de administración del recurso que se concede, que un plan de mejora de las condiciones de vida del solicitante; como corolario de esta forma de proceder, se aprecia una cierta desconsideración de la red natural y de la red social de atención que pueden estar trabajando en el mismo sentido.
  - Seguimiento y evaluación de los planes. Vuelve a priorizarse el seguimiento del recurso, entre otras razones, debido a la orientación establecida en las etapas anteriores del proceso.
- En relación a estas actuaciones, las respuestas obtenidas en la encuesta -explícitamente referidas a la atención domiciliaria y a los convenios de inserción- indican lo siguiente:
  - En ciento veintisiete centros, seis de cada diez, la evaluación en estos casos se realiza por escrito, condición imprescindible para su consideración como tal, pero sólo en cuarenta y dos, uno de cada cinco, la evaluación escrita incluye instrumentos técnicos de clasificación adecuados.
  - En lo que respecta a los planes individuales de atención, los datos obtenidos permiten estimar que:
    - Sólo se realizan de forma clara en treinta y cinco centros, en los que su elaboración es competencia exclusiva de los equipos municipales.
    - Es posible también que se lleven a cabo en parte de los otros sesenta y siete servicios básicos en los que se afirma que, en su confección, intervienen otras instancias además de las municipales, equipos de infancia, fundamentalmente.
    - En el mejor de los casos, como suma de los dos datos anteriores, se trabajaría en base a planes individuales en el cuarenta y siete por ciento de los casos.

- Parece más realista suponer que el número total de centros que trabajan con esta metodología oscila alrededor de cuarenta, dieciocho por ciento del total, que es la cifra de unidades de base que incluyen en los planes de atención indicadores que permiten evaluar la consecución de los objetivos, requisito necesario para que una actuación determinada tenga la consideración de plan.

#### 8.2.4.4. *Procedimientos de urgencia*

- El problema de las urgencias, a nivel general, está bastante bien resuelto desde hace años en esta Comunidad, aunque su eficacia horizontal -proporción de casos atendidos sobre el total de casos atendibles- no es todavía total, particularmente cuando la naturaleza de las problemáticas es más bien social que sanitaria. Parece aconsejable por ello, y no resulta en absoluto complicado, que las unidades de base mantengan sistemas propios de urgencias, de carácter ligero, capaces de responder de forma ágil y eficaz a estas necesidades surgidas de forma repentina.
- En el momento actual, tan sólo cuarenta y siete centros, el veintitrés por ciento del total, tienen organizados sistemas de esta naturaleza, si bien tan sólo veintisiete de ellos tienen establecidas vías claras de coordinación y derivación para el tratamiento de estos problemas; en general esta práctica es más frecuente en Álava y en los municipios más urbanos.
- La velocidad de respuesta de los servicios puede calificarse de baja. Tan sólo ochenta y dos centros, el treinta y ocho por ciento del total, serían capaces de ofrecer un servicio de atención domiciliaria en menos de dos días ante una necesidad surgida de forma inesperada que lo requiriese.

#### 8.2.4.5. *Aproximación a las demandas planteadas a las unidades de base. El sistema de información*

- Los servicios sociales de esta Comunidad no disponen todavía de un buen sistema de información que puede servir de base para el establecimiento de políticas sectoriales y globales ni, lógicamente, para el seguimiento de las medidas puestas en marcha. La «Estadística de Servicios Sociales» y el estudio del «Gasto Público en Servicios Sociales a nivel Municipal», que se realizan anualmente, ofrecen datos sobre la oferta de los servicios en términos fundamentalmente económicos y de personal y, en lo que respecta a los servicios sociales de base, realizan una observación especialmente parcial; ahí concluye la información estadística disponible para el conjunto de los servicios sociales de esta Comunidad Autónoma.
- A nivel de Territorios Históricos, las Diputaciones disponen de colecciones profusas de datos, pero sus sistemas de información:

- Están fundamentalmente orientados a la gestión y el control de los recursos.
  - Presentan problemas importantes de compatibilidad.
  - Son poco explotados, de forma sistemática, para la realización de estudios.
- Sobresalen particularmente, en este contexto general de sistemas de información poco elaborados, las carencias en el campo de las necesidades, las demandas y los usuarios, en resumen, en todo lo que hace referencia a la clientela potencial o real de los servicios; la información más abundante, la que existe respecto a los usuarios de determinados servicios, es poco relevante, plantea dificultades importantes de cotejo, y no suele estar actualizada. Los intentos emprendidos, hasta el momento, de implantar fichas de demanda o fichas sociales, han tenido un alcance fundamentalmente local, no se han realizado de forma coordinada y compatible, y se encuentran en la actualidad bastante paralizados, sujetos al círculo vicioso de baja explotación de datos-deficiente nivel de calidad de la información.
- La oportunidad que ofrecía el trabajo de campo de este estudio, de adentrarse en alguno de esos ámbitos poco o mal conocidos, movió a sus responsables a intentar una primera y limitada aproximación al estudio de las demandas que reciben los servicios sociales de base. Los resultados obtenidos, insistimos en su carácter muy estimativo, son los siguientes:
- A lo largo de un año sólo acuden a los servicios sociales de base, para recabar un servicio nuevo, ocho de cada cien ciudadanos vascos; este porcentaje, que tiene la consideración de máximo, puede calificarse, en cualquier caso, de bajo.
  - La prevalencia de demandas más alta se da en Gipuzkoa, y la más baja en Álava; la primera es un setenta y siete por ciento más alta que la segunda.
  - En Álava y Bizkaia el mayor número de demandas surgen del ámbito de la marginación y la pobreza, en primer lugar, y de la ancianidad, a continuación; en Gipuzkoa también son estos dos sectores los que más demandas generan, pero en orden inverso de importancia.

### **8.2.5. El trabajo social comunitario**

- Se ha aludido reiteradamente, a lo largo de este estudio, al carácter ambiguo del término comunitario y a la variada gama de interpretaciones que pueden hacerse del mismo. Parece pertinente, por ello, dedicar un breve espacio a exponer el contenido y el alcance con los que, en este informe, se ha utilizado ese concepto.
- Los sistemas públicos de protección social, particularmente el último incorporado, el de los servicios sociales, son, en lo fundamental, de reciente apa-

rición. Hasta hace relativamente muy pocos años, las diversas contingencias a las que estaba sujeta la población las paliaban, de manera diferente, las familias y algunas organizaciones de carácter principalmente religioso. La familia sigue siendo hoy en día el recurso protector más potente, las instituciones vinculadas a la Iglesia mantienen todavía importantísimos dispositivos de apoyo y, de forma autónoma, aunque también al abrigo del desarrollo del «estado de bienestar», ha empezado a desarrollarse últimamente un pujante movimiento asociativo, de carácter en buena medida cívico, que también trabaja en la misma dirección. Todo este caudal de actividad solidaria, más importante desde múltiples puntos de vista que el que ofrece la administración pública, constituye la aportación directa de los ciudadanos al bienestar; son los recursos informales que, a nivel local, adquieren la denominación de recursos comunitarios informales.

- La aportación indirecta de los ciudadanos consiste en la financiación, vía impuestos, cotizaciones... del sistema público de protección social. Su crecimiento en los últimos tiempos puede calificarse de espectacular y ello resulta notorio hasta en las áreas más periféricas del sistema y más próximas a los ciudadanos, los Ayuntamientos. La colección de técnicos y el panel de recursos materiales destinados a atender, a nivel local, a las necesidades básicas de la población, a mejorar sus condiciones de vida, se han disparado hasta alcanzar cotas impensables hace tan sólo veinte años. Estos serían los recursos comunitarios formales que, sumados a los anteriores, los informales, constituirían el conjunto de recursos comunitarios del ámbito de la protección.
- Resulta también relativamente reciente el protagonismo adquirido por las entidades locales en el desarrollo socioeconómico de su zona de influencia. Los recursos de todo tipo de que dispone un municipio pasan a ser considerados como un capital y su gestión es asumida por unos Ayuntamientos que, una vez abordados los importantísimos déficits estructurales con que se encontraron, están cada vez más en condiciones de reorientar sus esfuerzos hacia la promoción del bienestar económico y social de los ciudadanos.
- En un contexto más o menos similar al esquemáticamente descrito se desenvuelve la actividad de las trabajadoras sociales de los servicios sociales de base. El papel que les asignan las Leyes en relación a los recursos comunitarios es delicado y complejo, propio de auténticos especialistas; en términos de pura teoría, las funciones que les correspondería realizar serían las siguientes:
  - Considerar y tratar a los cuidadores -los familiares y próximos que atienden a una persona en situación de necesidad- no sólo como colaboradores, sino también como personas con necesidades propias de apoyo y atención.
  - Mantener unas relaciones adecuadas, de colaboración y apoyo mutuo, con las otras organizaciones sociales que, con carácter voluntario o retribuido, trabajan en el ámbito del bienestar social en la zona.

- Promover la coordinación y la colaboración con los profesionales de otros sistemas de protección que se ocupan también de la atención básica de los ciudadanos.

Todas estas actividades sólo pueden alcanzar sentido y resultan efectivas en el marco de un plan local de bienestar social, de carácter abierto y participativo - sería deseable la máxima intervención de las comisiones municipales de bienestar - en el que se establezcan claramente los principios y los objetivos y se organicen adecuadamente los recursos con vistas a su aprovechamiento óptimo. El modelo ganaría en coherencia y racionalidad si ese plan estuviese bien integrado dentro de otro de mayor ámbito, el plan local de desarrollo.

El conjunto de estas actuaciones constituye el guión del trabajo comunitario. Esto es lo que se desprende de un análisis congruente de las disposiciones legales y es la perspectiva desde la que se ha enfocado la cuestión en este informe.

#### 8.2.5.1. *Relaciones con los recursos informales*

- Las relaciones que mantienen los servicios sociales de base con la red natural de atención no responden a criterios de carácter general; así lo han puesto de manifiesto las dos investigaciones realizadas hasta el momento en nuestra Comunidad sobre los familiares y allegados que atienden a personas con necesidades especiales. En términos simples, aunque sumamente clarificadores, se podrían establecer tres tipologías de relaciones:
  - En ocasiones, afortunadamente cada vez menos, los cuidadores tienen, para las trabajadoras de los servicios sociales de base, únicamente la consideración de un recurso, cuya actividad hay que aprovechar al máximo, hasta que se agote, antes de llevar a cabo una intervención.
  - La mayoría de las veces las familias son valoradas como colaboradoras en la realización de las tareas, pero de diferente nivel; las decisiones sobre el servicio las adopta fundamentalmente la trabajadora social.
  - Recientemente, y de forma progresiva, se va tendiendo a incrementar la participación de los cuidadores en la elaboración de los planes de atención y a considerar los problemas derivados de su carga de trabajo objeto también de atenciones y cuidados; este fenómeno tiende a producirse no ya en el marco de la administración de un recurso, sino en el de la atención integral a las necesidades de los usuarios de los servicios, en el marco de tratamientos personalizados.
- Se tiene constancia, a través de los citados estudios, de la variada gama de actitudes, esquematizadas en esos tres ejemplos, y se ha podido constatar también que las diferencias en la actitud de las profesionales repercuten considera-

blemente en la atención ofrecida, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. No puede dejar de mencionarse el nivel de sexismo, no elevado pero sí evidente, en las relaciones que mantienen los servicios sociales de base tanto con las personas cuidadoras como con las usuarias; es otra de las importantes constataciones de esos trabajos sobre la red natural.

- Al margen de las relaciones que establezcan con la red natural de atención, hay algunas trabajadoras sociales, pocas, el once por cien, que promueven la incorporación informal a sus servicios de personal voluntario, al que orientan hacia la realización de tareas ligeras de apoyo -visitas, compañía, paseos, recados...- que pueden mejorar sensiblemente la calidad y la cantidad de la atención prestada. Esta forma de trabajo es algo más frecuente en Bizkaia, diecinueve por ciento de los centros, y en los municipios de entre mil y cinco mil habitantes, veinte por ciento.
- El tema de la incorporación a los servicios sociales de personal voluntario es, sin duda, muy delicado, y la colección de inconvenientes que plantean sus detractores, sumamente amplia, aunque suele estar confeccionada más a partir de la teoría que de la realidad. Hay lagunas notables de atención, hay muchas personas dispuestas a colaborar en términos ligeros y flexibles, y resulta problemático desconsiderar a priori esos recursos. En este contexto, parecería más procedente investigar las experiencias concretas que se han desarrollado ya en nuestro medio social, que seguir manteniendo un debate en términos hipotéticos y teóricos.
- Las relaciones que mantienen los servicios sociales de base con grupos y asociaciones locales de voluntarios que, en mayor o menor grado, de una u otra forma, trabajan en el ámbito del bienestar social, deben calificarse de escasas. Dos datos son suficientes para corroborar esta apreciación:
  - Sólo algo más de la quinta parte, el veintidós por ciento de los centros, trabaja de forma coordinada con grupos de voluntarios.
  - En ciento veintiséis de los doscientos diez centros investigados se afirma que no existen en la zona donde se trabaja grupos de estas características, afirmación que se corresponde mal con una realidad caracterizada por la pujanza y la extensión generalizada de un asociacionismo, más o menos formal, insistimos, promovido y mantenido por instancias como la Iglesia, la Cruz Roja y otras de carácter más local.
- Al igual que en el caso anterior, es también en el Territorio de Bizkaia donde en mayor proporción se trabaja de forma coordinada con los grupos de voluntarios, treinta por ciento; por tamaño de municipios destacan, en esta ocasión, los que tienen una población comprendida entre diez y cincuenta mil habitantes, cuarenta y tres por ciento.
- La naturaleza de las tareas que se abordan en colaboración con estos grupos, es asimismo ligera, destacando las labores de acompañamiento en actividades

recreativas, las ayudas para los desplazamientos y, en general, todas las relacionadas con la compañía.

#### 8.2.5.2. *Relaciones con los recursos formales*

- En nueve de cada diez encuestas recogidas se afirma que existe coordinación entre el sistema sanitario y los servicios sociales de base, pero sólo en seis de cada diez se valora esta coordinación como efectiva; en términos de cobertura, sólo el cuarenta y dos por ciento de los ciudadanos vascos reside en zonas donde existen esas deseables relaciones de coordinación entre servicios. La situación es particularmente insatisfactoria en los municipios más urbanos, la coordinación no es operativa en el sesenta por ciento de los casos, y en Gipuzkoa, donde este fenómeno alcanza al cuarenta y seis por ciento.
- Las relaciones con el sistema educativo, mediatizadas, sin duda, por la intervención de equipos especializados de infancia, resultan más precarias que las establecidas con el sistema sanitario: el ochenta y seis por ciento de las personas responsables de las unidades de base indican que sí existen, pero sólo el cuarenta y seis por ciento las valoran como buenas. La situación, en este caso, es particularmente precaria en Bizkaia y en los municipios más rurales, los de menos de mil habitantes.
- Las trabajadoras sociales mantienen relaciones más escasas y esporádicas con los profesionales de los restantes sistemas de protección cuya actividad tiene incidencia a nivel local. Los resultados obtenidos en la encuesta señalan que:
  - Descienden notablemente las valoraciones positivas, alcanzándose un máximo en relación a la policía, veintisiete por ciento, y un mínimo con respecto a vivienda, siete por ciento.
  - Aumentan sensiblemente las respuestas que indican que no existe coordinación y que ésta es necesaria; el mayor nivel de exigencia se plantea en relación a la vivienda, cincuenta y ocho por ciento, y el menor, con la policía, veintiséis por cien.
  - En conjunto, el porcentaje de respuestas que implican que no hay coordinación se multiplican en todos los casos, como mínimo, por tres, si se toman como referencia los resultados obtenidos en sanidad o educación.

### **8.3. Recomendaciones**

#### **NORMALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**

Respecto a los objetivos, funciones, planificación y organización de los servicios sociales de base, se hacen las siguientes recomendaciones, tendentes a su normalización:

##### **1. Elaboración de una normativa específica para estos servicios**

El funcionamiento de los servicios sociales de base de esta Comunidad se asienta sobre unas disposiciones legales evidentemente insuficientes y excesivamente genéricas. El proyecto de elaborar una normativa específica para estos servicios debería ser retomado y puesto en marcha con carácter urgente, particularmente si se aspira a que los convenios de inserción se conviertan en instrumentos efectivos de lucha contra la marginación social.

##### **2. Concreción de objetivos y funciones**

La definición, los objetivos y las funciones asignadas a estos centros debería ser objeto de mayor desarrollo y concreción. Estas cuestiones básicas están sujetas a márgenes de interpretación excesivamente amplios, en el marco de los cuales resulta particularmente difícil garantizar un trato igualitario a los ciudadanos de esta Comunidad.

##### **3. Reorientación de las formas de trabajo**

Algo similar ocurre con los criterios y las pautas de actuación, con las formas de trabajo. Los servicios sociales de base deberían realizar 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.

##### **4. Mejor aprovechamiento de los recursos humanos**

En este mismo sentido resultaría necesario, también, ir potenciando progresivamente la implantación en los Ayuntamientos de modelos organizativos que permitan un mejor aprovechamiento del capital humano del que disponen estas instituciones para la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas, con independencia de que ese capital humano esté concentrado en los departamentos de acción social o distribuido entre diferentes áreas de actuación.

##### **5. Utilización de los servicios sociales de base como elementos gestores de la política de bienestar social en los municipios**

Los servicios sociales de base deberían pasar a ser considerados, a todos los efectos, por los Ayuntamientos, como los núcleos organizadores y gestores de sus políticas de bienestar social en relación a sus ciudadanos y ciudadanas.

## **6. Cargas de trabajo y perfiles profesionales**

Concretados más, y perfilados mejor estos aspectos fundamentales -objetivos, funciones y formas de trabajo y de organización- se estaría ya en condiciones de determinar mejor las cargas de trabajo que deben asumir estos centros y, consecuentemente, de diseñar los equipos de atención precisos, tanto en términos de dedicación de sus profesionales, como de cualificación profesional.

## **7. Planificación de los servicios necesarios**

La adecuada distribución espacial de estos equipos requiere una labor previa de planificación y, sin duda, un considerable refuerzo de la plantilla de profesionales. Tanto una como otra tarea deberían ser emprendidas contando con la participación activa y coordinada de todas las instancias implicadas en los diferentes niveles: Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco.

## **8. Información generalizada a toda la ciudadanía sobre derechos y servicios**

Para lograr la efectiva normalización de estos servicios se requiere poner en marcha políticas de información y concienciación más coherentes y permanentes que las que se han desarrollado, hasta garantizar el objetivo último de conseguir que todas las personas, incluso las más refractarias a los medios de comunicación ordinarios, tengan un buen conocimiento del sistema de servicios sociales, y de sus derechos en relación a él. Los servicios sociales de base están llamados a desempeñar un papel protagonista en estas tareas, basado en un buen conocimiento de las necesidades sociales existentes en sus zonas de influencia.

## **9. Reforzar y unificar la imagen institucional de los servicios**

Parece asimismo necesario, también con el fin último de normalizar estos servicios, reforzar sensiblemente y unificar la imagen institucional que ofrecen a la población.

## **RECURSOS HUMANOS**

Con respecto a los recursos humanos, que constituyen el capital básico de estos servicios, además de las recomendaciones expuestas en relación a su configuración y organización, parece procedente preconizar la adopción de las siguientes medidas:

## **10. Reforzamiento de equipos y mayor homogeneidad de la atención**

Mejorar el grado de homogeneidad de la oferta, potenciando particularmente los equipos que trabajan en las zonas de menor cobertura, Bizkaia y los municipios más urbanos.

## **11. Simplificación de las tareas administrativas y refuerzo del trabajo social**

Reforzar sustancialmente el componente de trabajo social de los servicios, por dos vías: la simplificación de las tareas administrativas y burocráticas de gestión y su adscripción a personal administrativo, por un lado, y la ampliación de la plantilla de profesionales destinados al trabajo social, hasta llegar a un ratio de un profesional por cada cinco mil habitantes, por otro.

## **12. Clarificación de perfiles profesionales y ampliación de plantillas**

Determinar más claramente los perfiles profesionales del resto de trabajadores de los servicios de base y las coberturas de atención necesarias, y proceder a la necesaria ampliación de plantillas. En la realización de estas tareas resulta particularmente exigible incrementar el grado de coordinación entre todas las instancias, municipales y supramunicipales, implicadas.

## **13. Formación continuada del personal**

Mejorar la formación profesional de las trabajadoras sociales, modificando los programas académicos, para adecuarlos mejor a las nuevas exigencias, y diseñando y poniendo en marcha programas de formación continuada, accesibles, en cuyo diseño intervengan de manera activa las personas implicadas.

## **14. Asesoramiento y apoyo externo a las profesionales**

Reforzar las funciones de asesoramiento y apoyo técnico de las instancias supramunicipales que trabajan en colaboración más estrecha con las profesionales de base, y la participación de éstas en el diseño de los programas que esas instancias organizan y/o financian.

## **15. Clarificación y mejora de las relaciones entre profesionales y representantes políticos**

Resulta también importante, a la vista de los resultados del estudio, mejorar y clarificar el marco de relaciones entre representantes políticos responsables del área de bienestar social y personal técnico adscrito a ella. En este sentido interesaría particularmente:

1. Determinar de forma más precisa, con carácter general, las atribuciones de los concejales en el campo del trabajo social de casos.
2. Procurar una mejor formación de los responsables políticos en el ámbito del bienestar social y del desarrollo comunitario.
3. Diseñar y promover modelos organizativos en los que las relaciones entre responsables políticos y responsables técnicos aparezcan más claramente perfilados, y que otorguen mayor autonomía y protagonismo a estos últimos.

## **RECURSOS MATERIALES**

Los recursos materiales con que cuentan los servicios sociales de base presentan, en muchos casos, déficits y deficiencias importantes que pueden llegar a afectar seriamente a la calidad de la atención prestada.

### **16. Accesibilidad, intimidad y apoyos técnicos**

En relación a los recursos materiales, parece necesario centrar las actuaciones en tres ámbitos:

1. La accesibilidad de los locales, hasta conseguir que puedan llegar a todos ellos, de forma autónoma, personas que se desplazan en sillas de ruedas.
2. El respeto a la intimidad de los usuarios, hasta crear las condiciones precisas para garantizarlo plenamente.
3. La incorporación de todos aquellos avances técnicos que simplifiquen las tareas administrativas y faciliten el trabajo social.

## **TRABAJO SOCIAL INDIVIDUAL**

### **17. Simplificación de los procedimientos administrativos**

En lo que respecta a la actividad central de estos servicios, la atención a las necesidades sociales de la población, habría que volver a señalar que los requerimientos administrativos que rodean esta actividad resultan excesivamente complejos y poco operativos y que, en la medida en que representan un importante lastre para el trabajo de sus profesionales, merecería la pena realizar un importante esfuerzo, global y coherente, para simplificarlo, racionalizarlo y transferir su gestión a profesionales más idóneos.

### **18. Mayor homogeneidad en los criterios de actuación**

Los resultados de los estudios llevados a cabo muestran, también, que sería aconsejable dedicar atención a conseguir un mayor grado de uniformidad en los criterios de actuación, haciéndolos más iguales para todos los ciudadanos. En este sentido sería recomendable que los organismos supramunicipales que promueven programas, servicios y prestaciones, se responsabilicen de los aspectos jurisprudenciales de su implantación, desarrollando una doctrina clara y unitaria.

### **19. Aunar criterios sobre la concesión de ayudas**

Se ha observado, por último, en relación a la toma de decisiones sobre la concesión de ayudas, la existencia de diferencias notables en el nivel de intervención de los representantes locales; en este sentido, también sería importante aunar más los criterios.

## **20. Reforzamiento del trabajo social y de los planes individuales de atención**

El reto fundamental con el que se enfrentan los servicios sociales de base es el de reforzar y potenciar lo que constituye la razón de ser de sus profesionales, el trabajo social. Sería aconsejable, también aquí, acotar mejor los criterios de actuación, mejorar la formación, implantar manuales de buena práctica y, en general, promover todas aquellas actuaciones tendentes a procurar ofrecer a la población necesitada tratamientos más integrales, participativos y eficaces. Con carácter general, siempre que se administre una prestación continuada -atención domiciliaria, IMI...- habría que proceder a la elaboración de un plan individual de atención, bien estructurado, y a su oportuno seguimiento y evaluación.

## **TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO**

El trabajo social comunitario no puede responder a criterios y directrices tan uniformes como el individual, ya que se encuentra en buena medida condicionado por el contexto social en el que se desenvuelve el propio servicio de base. Su papel en relación a este contexto es, no obstante, de capital importancia; a estos servicios compete potenciar y realizar el mejor aprovechamiento social de todos los recursos, formales e informales, que trabajan en el sentido de mejorar las condiciones de vida de la población de la zona.

## **21. Planes locales de bienestar, consejos locales y coordinación con otros recursos**

Para avanzar en la consecución de estos objetivos, parece procedente recomendar la promoción y el apoyo a todas aquellas medidas tendentes a:

1. Potenciar la constitución y el funcionamiento de los consejos locales de bienestar social, organismos imprescindibles en el desarrollo comunitario.
2. Incentivar a las entidades locales a diseñar y poner en marcha planes locales de bienestar social que garanticen un más racional aprovechamiento de los recursos comunitarios.
3. Mejorar los sistemas de coordinación y colaboración de los servicios sociales de base con los recursos formales y los informales de la zona.