



PRESENTACIÓN DEL INFORME EXTRAORDINARIO DEL ARARTEKO SOBRE *LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA CAPV* ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y SOLICITUDES CIUDADANAS

1 de octubre de 2010

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Contexto y objetivo del informe

Los servicios sociales de base constituyen la columna vertebral del Estado social porque son la puerta de entrada al sistema de Servicios Sociales y también a las ayudas sociales que se prestan en la CAPV. Es por ello, que este Informe Extraordinario era absolutamente necesario.

El objetivo del Ararteko al abordar este Informe era triple: constatar la situación actual de dichos servicios y su potencial actual y de futuro; analizar su evolución desde el primer Informe realizado en 1999, valorando el grado de cumplimiento de las recomendaciones que el Ararteko realizaba en aquel; y, por último, proponer una serie de conclusiones y recomendaciones que posibiliten la mejora y garanticen adecuadamente su función.

Lo primero que se hace constar en la investigación es que muchas de las consideraciones y recomendaciones que se efectuaban en el informe realizado por nuestra Institución hace diez años, se encuentran aún plenamente vigentes y justificadas.

Con este nuevo Informe exhaustivo, sistemático y denso, se pretende disponer de una herramienta valiosa no solo para las administraciones concernidas, sino que despliega su utilidad para la elaboración de las propias políticas sociales, y permite conocer sus puntos débiles y fuertes, las necesidades estructurales que puedan presentar, las mejoras a abordar; y permite visibilizar el gran valor del trabajo que se realiza desde los mismos, como Observatorio privilegiado de las necesidades aún presentes en nuestra sociedad.

Para realizar este Informe Extraordinario hemos contado con la colaboración del Equipo Técnico del SIIS Centro de Documentación y Estudios que ha elaborado el Informe base.



Gráficamente en el Informe se recogen datos ilustrativos sobre esa necesidad de ajustar las permanentes demandas de servicios que se dirigen a los mismos, con el paralelo y suficiente incremento de los recursos destinados a ello (únicamente un 45% de aumento de personal propio en el mismo periodo de tiempo). De no actuarse en esa dirección, realizando un estudio realista del impacto de las sucesivas reformas legales, el riesgo de colapso es evidente.

I.2. Estructura y principales contenidos del informe

La estructura del Informe descansa en tres grandes bloques:

El primero contiene un análisis exhaustivo tanto del marco teórico sobre el que se construye el modelo comunitario de servicios sociales, como del marco regulador, incluyendo, asimismo, las tipologías diversas en las que se organizan dichos servicios en los países de nuestro entorno.

El segundo, está integrado por la propia investigación y constituye la base del diagnóstico de situación e incorpora, diferenciadas por capítulos, las diversas fuentes utilizadas (análisis documental, fuentes estadísticas, cuestionarios remitidos a las personas responsables de los servicios sociales de base y estudio de caso en 11 unidades sociales de base), y las distintas metodologías (cuestionario, entrevistas, estudio delphi, y grupos de discusión), que han permitido lograr dicho diagnóstico.

Por último, el tercero de ellos, incorpora un capítulo de conclusiones muy rico e ilustrativo a modo de diagnóstico global, así como un catálogo de recomendaciones -en concreto 34-.

1. genéricas (2)
2. marco conceptual, jurídico y organizativo (8)
3. zonificación (2)
4. procedimientos de acceso a los ss-base (4)
5. personal (6)
6. intervención individual y familiar (5)
7. derechos personas usuarias y calidad servicio (3)
8. implicación comunitaria y coordinación con servicios secundarios (4)

Además, el Informe completo incorpora 190 tablas, 60 gráficos y 35 cuadros.



Las conclusiones del Informe dibujan una foto completa y compleja de los Servicios Sociales de Base, siendo plenamente representativas de la situación real, gracias a varias circunstancias:

- Se ha dispuesto de las opiniones de 216 Unidades de Base, lo que constituye el 82,4% del total de las existentes en el País Vasco que son 262.
- Se han realizado visitas para recogida de información de campo a 11 unidades.
- Se ha realizado un estudio Delphi con 24 expertos.
- Se han organizado 3 grupos de discusión con 30 personas (la mayoría profesionales).

En suma, se ha recogido información tanto de los responsables de dichas Unidades, como de los y las profesionales de los mismos, de personas usuarias de los Servicios, de responsables del ámbito local, agentes colaboradores, expertos y agentes directamente implicados, así como de la ciudadanía en general. En total se ha dispuesto del testimonio de cerca de 500 personas pertenecientes a estos perfiles profesionales o de usuarios y usuarias.

II. PRINCIPALES RESULTADOS SOBRE EL ESTUDIO DE SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

Nos encontramos ante un informe muy completo y extenso, como antes apuntábamos, lo que nos obliga a señalar lo que consideramos más importante, y la primera idea fuerza a destacar, es que es un dispositivo que funciona, que atiende a muchas personas, las cuales tienen una buena opinión del servicio que prestan los Servicios Sociales de Base, que aún no son conocidos por toda la ciudadanía, y que hay una gran implicación por parte de los profesionales que trabajan en ellos.

Pero yendo por partes, y siguiendo la propia estructura del Informe:

II.1. Magnitudes básicas relativas a los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco

1. *El 15% de los hogares de la CAPV acudió en un plazo de tres años a los Servicios Sociales de Base, pero el 43% de las familias desconoce las funciones de estos servicios y el 54% desconoce la ubicación de la Unidad Social de Base a la que le corresponde acudir*



Además, aunque sólo representan un 9,5% de las personas usuarias, los Servicios Sociales de Base fueron utilizados en ese plazo casi por la mitad de los hogares encabezados por personas originarias de otro Estado. Por otra parte, sólo un **30%** de las personas con problemas muy graves para la cobertura de sus necesidades básicas y de vivienda acudió en ese mismo plazo a los Servicios Sociales de Base, mientras que el **70%** de quienes lo hicieron no presentaban problemas graves para la cobertura de sus necesidades. Parece clara, por tanto, la idea de que el grueso de las personas usuarias de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco son personas cuya situación puede ser considerada en cierta forma 'normalizada' o, al menos, no afectada por un nivel elevado de privación. La idea de los servicios sociales como *gueto* o refugio para las clases más desfavorecidas queda pues claramente desmentida por los datos.

2. *El gasto en Servicios Sociales de Base crece por debajo del gasto en el conjunto de los Servicios Sociales, con modelos de financiación muy diferentes en cada Territorio Histórico y una gran desigualdad en el esfuerzo económico de los diversos ayuntamientos*

Así, existe un grupo numeroso de ayuntamientos –sólo entre los municipios de más de 9.000 habitantes– que gastan en ellos menos del 50% de lo que gastan los ayuntamientos que realizan un esfuerzo mayor. Si a estas diferencias se une la existencia de dos modelos en cuanto a la financiación foral de estos servicios –uno en Álava y otro en Bizkaia y Gipuzkoa– , se observa una variabilidad muy importante –excesiva para un sistema que se pretende homogéneo y común– en la disponibilidad de recursos económicos de los Servicios Sociales de Base.

Como datos ilustrativos de esta situación, y, sin ánimo de exhaustividad:

- El Gasto absoluto en Servicios Sociales de Base entre 1995 y 2007 se ha multiplicado por 2,1, hasta alcanzar un incremento de un 112,8%, mientras el gasto total en Servicios Sociales se ha triplicado, hasta alcanzar un incremento acumulado de un 226,4% (Gráfico 1 del Informe).
- Por lo que se refiere al Gasto relativo total de los servicios sociales de base, en 2007 éste suponía el 3,3% del gasto total en Servicios Sociales, siendo significativa la progresiva y ligera disminución del peso relativo de aquellos en el conjunto, cuando en 1995 suponía el 5,1% y en 2001 el 4%. (Gráfico 2).



- Respecto al gasto por habitante en municipios de más de 9.000 habitantes (gráfico 5): en 2007 vemos la diferencias más que significativas entre la media de 30,7 € en Pasaia a 8,6 € en Barakaldo. A este respecto hay que señalar que estos gastos no son soportados necesariamente en su totalidad por los Ayuntamientos (como seguidamente se verá).
- Precisamente, en cuanto a la financiación de los servicios Sociales de Base vemos situaciones y modelos muy desiguales en función de cada territorio histórico (Gráfico 6). Así en Álava la Diputación foral soporta el 45,3% del gasto, mientras en Gipuzkoa y Bizkaia desde 2001 las Diputaciones no asumen ninguna parte de este gasto, lo que implica una mayor carga para los ayuntamientos, dado que, aunque el Gobierno Vasco contribuye económicamente -especialmente en Bizkaia y Gipuzkoa-, esta aportación ha ido disminuyendo.

Por otro lado, si bien se ha incrementado ligeramente en los últimos años, los ayuntamientos vascos, considerados en su conjunto, siguen destinando un porcentaje muy reducido de sus ingresos al sostenimiento de los Servicios Sociales de Base.

3. *El personal de los Servicios Sociales de Base crece por debajo del conjunto del personal ocupado en los Servicios Sociales, y se mantienen las diferencias territoriales en cuanto a las ratios de atención*

Según los datos de la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social (ESS) de Eustat, entre 1996 y 2007 el personal propio –no subcontratado– de los Servicios Sociales de Base, a dedicación plena equivalente, ha pasado de 458 personas a 665, lo que representa un incremento del 45%.

II. 2. Ubicación, accesibilidad, instalaciones y dotación tecnológica de los Servicios Sociales de Base

1. *Siete de cada diez Unidades Sociales de Base están ubicadas en zonas bien situadas y de fácil acceso, pero una cuarta parte de las unidades demanda un cambio de ubicación*
2. *Múltiples denominaciones para un mismo servicio*

Se ha puesto de manifiesto una variedad de denominaciones impropia de una red homogénea. No sólo no existe un logotipo, emblema o signo común que identifique a los Servicios Sociales como parte de un sistema unificado, sino



que en cada ayuntamiento la identificación de los Servicios Sociales de Base se realiza de una forma diferente.

3. *Mejora la situación en cuanto a la accesibilidad física, aunque un 38% de las unidades se consideran inaccesibles por parte de sus responsables*

En términos evolutivos la situación ha mejorado sustancialmente: desde 1998, el porcentaje de centros de Servicios Sociales de Base considerados físicamente accesibles se ha triplicado, de tal forma que han pasado de suponer un 21,9% a representar el 61,9% de todos los centros analizados.

4. *Aunque en algunos casos las instalaciones son inadecuadas, en general puede decirse que las Unidades Sociales de Base se ubican en locales apropiados y cuentan con instalaciones razonablemente adecuadas*

5. *Mejoras claras en relación a la garantía de la confidencialidad*

El 95,4% de las Unidades Sociales de Base cuentan con, al menos, un espacio que garantice la intimidad y confidencialidad de las entrevistas con las personas usuarias, sin embargo en la primera acogida es general que esas gestiones se realicen en zonas expuestas y sin reserva.

Asimismo, existen dificultades en materia de protección de datos y traslado a las administraciones de informaciones sensibles.

6. *Una dotación apropiada de recursos tecnológicos a nivel general, pese a la insatisfacción del personal y la deficitaria situación en los municipios más pequeños.*

En el 84% de las unidades consultadas todos y todas las trabajadoras sociales cuentan con un ordenador personal de uso individual, es decir, no compartido y en el 85% de las unidades todas las personas cuentan con acceso a Internet y en 76% con correo electrónico. Sin embargo, sólo un tercio de las personas consultadas considera que estos avances hayan simplificado realmente las tareas administrativas y facilitado el trabajo social.

II.3. Despliegue territorial y fórmulas de acceso a los Servicios Sociales de Base

1. *Tres modelos de agrupación municipal diferentes, que cubren el 55% de los municipios y al 13% de la población*



En total, existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco 19 mancomunidades de Servicios Sociales, que agrupan a 140 municipios (el 55,8% del total) y prestan servicios a casi 280.000 personas (el 12,9% del total). En Álava, el 94% de los municipios presta sus servicios de forma mancomunada, frente al 68% de Bizkaia y el 17% de Gipuzkoa.

2. *Un mapa de Servicios Sociales de Base heterogéneo, con menos centros que en la red primaria de salud y coberturas poblacionales más elevadas, sobre todo en los municipios más poblados*

Por término medio, cada Unidad Social de Base atiende a 8.265 personas, con coberturas poblacionales medias sustancialmente más elevadas en Bizkaia (11.130 personas), que en Gipuzkoa (7.277) y sobre todo Álava (5.076). Lógicamente, cuanto mayor es el tamaño de la población en la que se ubica el centro, mayor es la cobertura poblacional media. En cualquier caso, la variabilidad y heterogeneidad en las coberturas poblacionales de las unidades pueden calificarse de extraordinarias, con unidades que atienden a entre 93 y 60.914 personas.

3. *Una gama muy amplia, aunque en general limitada, de horarios de apertura al público, con un gran peso de las micro-unidades que sólo abren algunas horas a la semana*

Un 36% de las Unidades Sociales de Base que han respondido a la encuesta –que cubren al 66% de la población analizada– abren los cinco días laborables de la semana. Además, el 96,3% sólo abren sus puertas en horario de mañana.

4. *La mitad de las Unidades Sociales de Base señala concertar una primera entrevista en un plazo inferior a una semana, aunque el 27% de la población está cubierta por unidades que establecen plazos de espera superiores a 30 días (especialmente en poblaciones de más de 10.000 habitantes).*

Este constituye uno de los principales puntos negros, ya que los plazos para la primera entrevista constituyen un factor importantísimo de satisfacción o insatisfacción entre las personas usuarias, especialmente en una época en la que estos plazos, al menos en algunas zonas, se han ido alargando.

Así, la media de días para concertar esa primera cita es de 19,1 días.

Cabe pensar en primera instancia que el problema de la tardanza en la concesión de citas para una primera entrevista se concentra muy



especialmente en Bizkaia y que en los otros dos territorios la situación puede considerarse relativamente controlada, en la medida en que en un 75% de las Unidades Sociales de Base guipuzcoanas y alavesas los plazos de espera para la primera entrevista son inferiores a los quince días.

II.4. Aspectos relacionados con el personal de los Servicios Sociales de Base

Como iremos viendo, a partir de las diversas variables analizadas, nos enfrentamos a una realidad de dotaciones de personal insuficiente, lo que puede conllevar estrés y desmotivación en los profesionales, además del propio perjuicio al servicio prestado. Esto se simultanea con la alta satisfacción de las personas usuarias con el trabajo de los profesionales, lo que indica a las claras el gran compromiso social de la mayoría de los y las trabajadoras de los Servicios Sociales de Base.

1. Insatisfacción generalizada de los y las profesionales en relación a la dotación de personal

Sólo un 13,5% de las personas que han respondido a la encuesta consideran que en estos años los Servicios Sociales de Base han ampliado y diversificado suficientemente sus plantillas para poder hacer frente a las necesidades de atención existentes.

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

2. Tres modelos distintos en relación a la composición de las plantillas

3. Incremento importante en el número de personas empleadas y prevalencia de las micro-unidades que emplean a dos personas o menos

El número medio de trabajadores y trabajadoras a DPE en cada unidad oscila entre 8,8 en los grandes municipios y 0,2 en los pequeños, con una media de 3,5 profesionales por unidad.



4. *El 62% de las unidades reclaman incrementar, por término medio, en un 26% su actual plantilla*

Desde esa perspectiva, serían necesarias 116 personas, adicionales a las 753 registradas en la actualidad. El incremento demandado sería en total de un 15,3% respecto a la situación actual, si bien, si las horas suplementarias necesarias se suman únicamente a las horas realizadas en las unidades que señalan tener necesidades de personal adicional, el incremento medio considerado necesario sería en esas unidades del 26%.

5. *Un crecimiento importante, aunque insuficiente, de las ratios de personal*
6. *Diferencias sustanciales en cuanto al número de prestaciones tramitadas por cada trabajador o trabajadora social*

Por término medio, cada trabajador o trabajadora social atendería en torno a 50 demandas de prestaciones al mes. Las diferencias interterritoriales son muy importantes, con 61 prestaciones tramitadas al mes por cada trabajador o trabajadora social en Álava y únicamente 41 en Gipuzkoa, mientras que en Bizkaia los niveles resultan muy similares a la media de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

7. *Las personas profesionales de siete de cada diez Unidades Sociales de Base se ven obligadas a prolongar su jornada laboral*

Casi en siete de cada diez Unidades Sociales de Base consultadas es necesario prolongar la jornada laboral más allá del horario establecido para poder atender la carga de trabajo existente.

8. *Soluciones diferentes frente al incremento de la demanda asistencial*
9. *Las personas profesionales del trabajo social destinan el 15% de su jornada a labores que podrían ser realizadas por personal administrativo y creen que no se ha dotado a las Unidades Sociales de Base del personal de administración necesario*

Los trabajadores y las trabajadoras sociales de las Unidades Sociales de Base que han participado en el estudio destinan algo más de la mitad de su jornada de trabajo –el 52,7% de media– a la intervención directa con personas usuarias. El 24% del tiempo se destina a tareas indirectamente relacionadas con las personas usuarias y el 15% a tareas administrativas. Además, por



término medio, se destina un 6,8% del tiempo disponible a la intervención grupal o comunitaria.

10. *Carencias importantes en lo que se refiere a las estructuras de apoyo y a la formación, y una demanda clara para la puesta en marcha de programas de supervisión y de cuidado psicosocial*

Sólo en el 20% de las Unidades Sociales de Base se recibe, siempre que se solicita, el apoyo técnico o la asesoría que puede precisarse para la adecuada realización de las funciones encomendadas. En el 42% de los casos ese apoyo se recibe para determinadas cuestiones o áreas y se echa en falta en ocasiones, mientras que en el 34% de las unidades no se recibe el apoyo que resulta preciso.

En el 79% de las Unidades Sociales de Base consultadas, las personas que comienzan a trabajar en ellas no reciben, en el momento de incorporarse a su puesto de trabajo, formación introductoria acerca de la filosofía y los objetivos del servicio, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar. En el 60% de las unidades sus profesionales no pueden acceder a cursos de formación continua.

Por otra parte, una de las demandas que en los grupos de discusión y en las visitas de estudio surge con más claridad es la relacionada con la necesidad de ofrecer programas de supervisión de la labor profesional y de establecer medidas de cuidado y atención psicosocial de los y las profesionales, para evitar el desgaste que puede suponer la atención directa y la aparición de cuadros de angustia, ansiedad o estrés.

11. *En tres de cada cuatro Unidades Sociales de Base, sus profesionales han experimentado al menos de forma ocasional conductas agresivas por parte de las personas usuarias*
12. *Condiciones laborales adecuadas en general, compatibles con problemas graves en relación a la situación del personal subcontratado*

Las condiciones de trabajo en las Unidades Sociales de Base son buenas en cuanto a remuneración y derechos laborales, al menos en lo que se refiere al personal directamente contratado por los ayuntamientos; sin embargo, las condiciones laborales del personal subcontratado –al que se recurre de forma generalizada– son sustancialmente peores que las del personal directamente contratado por los ayuntamientos.



13. *Diferentes formas de entender la práctica profesional: del profesional 'intervencionista' al profesional 'prestacionista'*

A juicio de algunas personas, se habría producido en los últimos años un cambio cultural en virtud del cual son más numerosas que en el pasado las y los profesionales que perciben los Servicios Sociales como cualquier otro ámbito de la administración pública, exclusivamente regulado por las normas del procedimiento administrativo.

II.5. La intervención familiar e individual

1. *Ausencia de una herramienta informática común para la realización de los diagnósticos y el seguimiento de las intervenciones*

Dos de cada tres Unidades Sociales de Base que han respondido al cuestionario cuentan con una aplicación informática específicamente diseñada para la cumplimentación y gestión de la ficha social de cada persona o familia atendida. La mayor parte (58,8%) de las unidades que cuentan con ellas consideran que su funcionamiento es bueno.

En total se han contabilizado hasta nueve programas o aplicativos diferentes –en algunos casos incompatibles entre sí– y al menos en cuatro casos se utilizan herramientas de diseño propio, lo que dificulta la necesidad de unificar los diversos modelos de informes sociales existentes en la actualidad, y mejorar las posibilidades de explotación de los datos que estos contienen.

2. *Los y las profesionales de la atención social secundaria reclaman que se les reconozca el papel que juegan en el acompañamiento social de las personas que acuden a los Servicios Sociales de Base*

En general, los y las profesionales de la intervención social secundaria o especializada coinciden en poner de manifiesto las dificultades de los y las profesionales de los Servicios Sociales de Base para llevar a cabo un trabajo de acompañamiento y de intervención social. A diferencia de otras materias, en este ámbito el consenso de los y las profesionales de la atención secundaria puede considerarse alto.

3. *El logro de los objetivos es el aspecto que las personas usuarias de los Servicios Sociales de Base peor valoran*



Desde el punto de vista de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Base, son precisamente los aspectos relacionados con la intervención individual los que reciben una puntuación más baja: frente a un nivel general de satisfacción de 8 puntos sobre 10, la satisfacción general con el logro de objetivos alcanza una puntuación de 7,1.

4. *Desigual cobertura de la demanda de servicios y prestaciones, en función del Territorio y del tipo de prestación*

Al menos la mitad de las personas consultadas consideran que la demanda de servicios de educación de calle, AES, servicios para personas sin hogar, residencias para personas con discapacidad y programas de inserción sociolaboral no está adecuadamente cubierta y que no se corresponde con el nivel de necesidad existente en las zonas geográficas que atienden.

Las mayores carencias se centrarían en las AES, la atención residencial para personas mayores y los programas de inserción sociolaboral.

II.6. Política divulgativa, detección de la demanda y atención comunitaria

1. *La mitad de las Unidades Sociales de Base realizan actividades divulgativas, el 59% cuenta con un folleto explicativo y un 32% realiza actividades para la detección de la demanda oculta*
2. *Escaso peso de la intervención comunitaria en las actividades de los Servicios Sociales de Base y escasa extensión de las herramientas de participación de las personas usuarias*

Apenas un 15% de las personas consultadas considera que a lo largo de los diez últimos años los Servicios Sociales de Base hayan desarrollado sus funciones de acción comunitaria contribuyendo a un mejor aprovechamiento de todos los recursos formales e informales de su zona de actuación, tal y como establecía una de las recomendaciones del Informe del Ararteko sobre la Situación de los Servicios Sociales de Base publicado en 1999.

La intervención comunitaria representa un 6,8% de la carga de trabajo de los y las trabajadoras sociales de las unidades consultadas, frente al 52% que representa la intervención individual directa con personas usuarias, el 24% de la intervención indirecta referida a personas usuarias y el 15% de las tareas administrativas.



3. Insuficientes relaciones de coordinación con otros sistemas de bienestar: educación, sanidad y empleo

El 59,7% de las unidades mantienen un contacto frecuente con los centros educativos y el 33,3% un contacto ocasional. En el caso de los centros de salud y de salud mental los contactos frecuentes se reducen al 48% y el 31% de los casos, respectivamente, y en el caso de los centros hospitalarios es apenas del 1%. Sólo un 24% de las unidades consultadas señala mantener un contacto frecuente con las oficinas de empleo y hasta un 8,3% señala que no mantiene con estas oficinas ningún tipo de contacto.

Tampoco resulta muy frecuente la aplicación de protocolos de coordinación con estos servicios.

II.7. Perfiles, expectativas y niveles de satisfacción de las personas usuarias

1. Mejora, a juicio de los y las profesionales, en el conocimiento ciudadano respecto a los Servicios Sociales de Base y en cuanto a su normalización

Las personas consultadas consideran mayoritariamente que ha aumentado el conocimiento de la ciudadanía respecto a las funciones de los Servicios Sociales de Base y los servicios que prestan: casi dos tercios de las personas que han respondido a la encuesta están muy o bastante de acuerdo con esa afirmación.

2. Niveles elevados de satisfacción entre las personas usuarias y escaso recurso a la realización de encuestas de satisfacción

Las personas usuarias encuestadas en las visitas de estudio valoran de forma muy positiva la atención recibida en las unidades de servicios sociales de base a las que acuden. En una escala del 1 al 10, las personas consultadas otorgan una valoración de 8,7 puntos al personal, de 7,7 a la organización interna, de 7,1 al cumplimiento de objetivos, y de 8 puntos al funcionamiento general de los servicios. En casi todos los casos, el aspecto mejor valorado es el correspondiente al personal, mientras que el que recibe una valoración más baja suele ser el relacionado con el logro de los objetivos.

3. La presentación de quejas es relativamente frecuente, pese a la ausencia casi generalizada de cauces formales para ello



El 80% de las Unidades Sociales de Base que han respondido a la encuesta carecen de formularios de quejas a la vista de las personas usuarias. Pese a ello, en 2008, el 35% de las unidades consultadas recibieron alguna queja por escrito, frente al 59,3% que no las recibieron.

4. *Cambios en el perfil de las personas usuarias, emergencia de un perfil exclusivamente consciente de sus derechos, discursos xenófobos y problemas de comunicación*

Se ha puesto de manifiesto una mayor diversidad social entre las personas usuarias de los Servicios Sociales –con una mayor afluencia por tanto de las clases medias y altas–, que ha contribuido a que los Servicios Sociales sean más conocidos y menos estigmatizantes y, sobre todo, ha ‘normalizado’ el acceso a esos Servicios, de tal forma que acudir a un centro público de Servicios Sociales empieza a ser hoy tan común como acudir a un centro educativo o a un centro de salud.

Al margen de este cambio, se han puesto también de manifiesto la irrupción de un perfil de persona usuaria muy consciente y celosa de sus derechos, pero en gran medida ignorante de sus deberes y responsabilidades (compatible, por otra parte, con la persistencia de otro perfil conformista e incluso agradecido, no tanto o no sólo en virtud de la calidad del servicio prestado, sino debido a que considera los Servicios Sociales una prestación benéfica y graciable, sobre la cual no puede plantearse exigencia alguna sino, en todo caso, agradecimiento por su concesión).

II.8. marco normativo y organización competencial

Sólo una de cada cinco personas consultadas considera que la normativa vigente regula adecuadamente los recursos y las funciones de los Servicios Sociales de Base

La mayoría opina que la Ley de Atención a la Dependencia ha resultado beneficiosa para el conjunto de la sociedad, porque ha ampliado derechos de la ciudadanía y ha acercado a las Unidades Sociales de Base a personas con necesidades sociales que anteriormente no demandaban servicios. En términos negativos se considera que no se ha dotado a las Unidades Sociales de Base de recursos para dar respuesta a las responsabilidades que se les han atribuido en la Ley.



Se pone de manifiesto, asimismo la complejidad legislativa en materia de Servicios Sociales y, sobre todo, la dificultad de adecuar el marco organizativo de los Servicios Sociales de Base a un marco normativo en constante evolución, que impide a los y las profesionales de los Servicios Sociales de Base mantener un conocimiento actualizado de la normativa vigente en cada momento y establece una situación de incertidumbre o inestabilidad como consecuencia de los cambios legislativos (y, en el mismo sentido, de las diferencias en cuanto a la interpretación de tales normas realizan las diferentes administraciones).



III. RECOMENDACIONES

Recomendaciones

Como instrumento de ayuda a las propias Unidades y a las administraciones competentes, el Informe concluye con diversas recomendaciones - en concreto 34- que se estructuran en ocho ámbitos: recomendaciones genéricas; recomendaciones relativas al marco conceptual, jurídico y organizativo; recomendaciones relativas a la zonificación; relativas a los procedimientos de acceso a los servicios; relativas al personal; a la intervención individual y familiar; relativas a los derechos de las personas usuarias y a la medición de la calidad de los servicios; para finalizar con las recomendaciones relativas a la implicación comunitaria de los servicios sociales de base y a la coordinación con la red de atención secundaria.

RECOMENDACIONES GENÉRICAS

1. Situar los Servicios Sociales de Base en el centro del sistema de Servicios Sociales

La primera recomendación que parece conveniente realizar –y de la que derivan todas las demás– es la de situar los Servicios Sociales de Base en el centro del Sistema Vasco de Servicios Sociales, dotando a esta red de los recursos necesarios y concediendo a su adecuado desarrollo la máxima prioridad por parte de todas las instituciones con competencias en materia de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Avanzar en la visibilización social de los Servicios Sociales de Base y difundir una imagen homogénea y unificada de estos servicios

RECOMENDACIONES RELATIVAS AL MARCO CONCEPTUAL, JURÍDICO Y ORGANIZATIVO

3. Diseñar, acordar e implantar un modelo de financiación de los Servicios Sociales de Base

Uno de los elementos esenciales de cualquier estrategia de mejora de los Servicios Sociales de Base es la articulación de un modelo de cofinanciación de los Servicios Sociales de Base por parte de las instituciones comunes que reconozca su función estratégica y garantice la suficiencia financiera de los



Ayuntamientos para el cumplimiento de sus funciones en esta materia. Tal modelo podría basarse bien en la creación de fondos específicos conjuntos, bien en la modificación de los actuales mecanismos de distribución interinstitucional de los recursos económicos públicos, y debería en cualquier caso estar sujeto al cumplimiento por parte de las administraciones locales beneficiarias de esos fondos de una serie de indicadores de calidad, cobertura e intensidad.

4. **Ajustar el desarrollo normativo no sólo a las disposiciones específicas de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, sino también a su espíritu, y garantizar su coherencia con el protagonismo otorgado al Servicio Social de Base como unidad de acceso al Sistema Vasco de Servicios Sociales y como principal actor del procedimiento básico de intervención**
5. **Adoptar los acuerdos interinstitucionales y proceder a los cambios normativos que resulten pertinentes para favorecer una disminución de la carga de trabajo originada por la tramitación en los Servicios Sociales de Base de las prestaciones económicas asociadas a la Garantía de Ingresos**
6. **Elaborar una norma específica reguladora de los Servicios Sociales de Base**

La Ley de Servicios Sociales aclara la naturaleza del Servicio Social de Base y, en su caso de la Unidad Social de Base, como estructura organizativa desde la que se prestan servicios. En otros términos, a pesar de su denominación, el Servicio Social de Base no es un servicio de los que se integran en el Catálogo de Prestaciones y Servicios sino una estructura administrativa desde la que se prestan algunos de los servicios integrados en dicho Catálogo. Esto significa que, cuando se regule la Cartera de Prestaciones y Servicios, en desarrollo del mencionado Catálogo, y cuando se proceda a la regulación específica de los requisitos materiales, funcionales y de personal de los servicios incluidos en el mismo y atribuidos a las funciones de los Servicios Sociales de Base, en puridad no se estarán regulando esos requisitos en relación con dichas estructuras, sino en relación con los servicios prestados desde las mismas.

7. **Avanzar en la consolidación del Sistema Vasco de Servicios Sociales**

Alcanzar las mejoras previstas en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales exige el compromiso de los tres niveles administrativos en la consecución de sus objetivos, y ello pasa necesariamente por la asunción efectiva de las competencias y funciones atribuidas y por la adopción de las medidas que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas.



8. Desarrollar una red de servicios coherente con el enfoque comunitario de la atención

La Ley 12/2008, de Servicios Sociales adopta como modelo de intervención el enfoque comunitario de la atención. Para que el compromiso con este modelo sea real, y no sólo una fórmula retórica basada en el atractivo intrínseco de un concepto que reenvía a nociones de solidaridad social, es necesario que todas las medidas que se vayan adoptando se ajusten a esta concepción de la atención.

9. Adoptar nuevas formas de trabajo y nuevas actitudes institucionales, profesionales, y sociales, coherentes con el modelo de atención comunitaria adoptado por el Sistema Vasco de Servicios Sociales

Optar por una atención personalizada e integral ajustada a las necesidades de cada situación lleva implícito renunciar a un sistema de atención basado, fundamentalmente, en la gestión y administración de recursos, y pretender pasar de un sistema basado en la administración de recursos a una fórmula de personalización de la atención en la que se trata de articular paquetes de atención que combinen los recursos formales, con las disponibilidades de la red familiar o convivencial y con las oportunidades que ofrece el entorno comunitario próximo sin asumir ni emprender, simultáneamente, un proceso de transformación de las formas de trabajo es imposible.

10. Crear una Comisión en el seno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales para el liderazgo del desarrollo de los Servicios Sociales de Base

El principal objetivo de este organismo –que podría articularse, como una Comisión o un Grupo de Trabajo específico, en el seno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales– sería el de contar con un foro permanente que permita impulsar de forma coordinada y homogénea, para el conjunto de la CAPV, la mejora de los Servicios Sociales de Base, facilitando la adopción de medidas, sistemas de trabajo, procedimientos e incluso terminologías comunes.



RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA ZONIFICACIÓN

11. **Adoptar medidas para garantizar el equilibrio entre las competencias municipales y el tamaño municipal y supramunicipal mediante la constitución de agrupaciones municipales de base poblacional más amplia**
12. **Establecer una ordenación territorial común de los Servicios Sociales de Base en el conjunto de la CAPV que garantice la máxima proximidad de estos recursos**

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

13. **Ampliar los horarios de apertura, adecuándolos a las pautas de uso del tiempo de la ciudadanía**
14. **Reducir los plazos de espera para la primera atención**

Mediante el incremento de las ratios de atención y una organización de las tareas –especialmente en lo que se refiere a la realización de tareas administrativas por parte del personal de intervención social– más adecuada.

15. **Utilizar las nuevas tecnologías para ampliar y facilitar la accesibilidad a los Servicios Sociales de Base**

Una mayor utilización de estas herramientas permitiría ampliar y reforzar la accesibilidad de los centros, reduciendo la dependencia respecto al teléfono y la presencia física en las Unidades Sociales de Base. Cabría incluso, en ese sentido, la posibilidad de establecer una plataforma tecnológica común que permita a la ciudadanía –a través por ejemplo de una página web unificada– concertar citas, realizar trámites y solicitar y recibir información básica, siempre sin perjuicio de que se mantenga la necesaria individualización de la atención tras ese primer acceso.

16. **Extender a todos los municipios un sistema homogéneo de urgencias sociales**

El análisis realizado ha puesto de manifiesto que, mientras en algunos municipios de la CAPV operan dos sistemas de urgencias sociales –el municipal y el foral, a veces coordinados y a veces no–, en otros no existe sistema alguno de urgencias sociales.



RECOMENDACIONES RELATIVAS AL PERSONAL

17. Incrementar y diversificar la dotación de personal de los Servicios Sociales de Base

La puesta en práctica de muchas de las recomendaciones que se realizan en este informe pasa, inexorablemente, por la ampliación de la dotación de personal de las Unidades Sociales de Base y por avanzar en la diversificación de las plantillas.

No se trata de establecer únicamente unas ratios de profesionales en relación a la población sino, fundamentalmente, unas cargas de trabajo que permitan desarrollar el procedimiento de intervención que se establece en el artículo 19 de la Ley 12/2008 y el papel de puerta de acceso al conjunto del sistema de servicios sociales que esa misma Ley, en su artículo 29, atribuye a los Servicios Sociales de Base.

18. Mejorar las condiciones laborales del personal subcontratado

Por múltiples razones –de equidad, de sostenibilidad, de calidad en la atención...– cabe considerar como urgente el desarrollo de medidas, que contribuyan a mejorar las condiciones laborales del personal subcontratado y a disminuir, progresivamente, las diferencias existentes entre sus condiciones salariales y otras condiciones laborales y las del personal municipal.

19. Intensificar y mejorar las posibilidades de formación

Es todavía necesario insistir en la necesidad de mejorar la formación profesional del personal de los Servicios Sociales de Base, incluyendo el personal subcontratado, modificando los programas académicos, para adecuarlos mejor a las nuevas exigencias, y diseñando y poniendo en marcha programas de formación inicial y continuada, accesibles, en cuyo diseño intervengan de manera activa las personas implicadas.

20. Implementar medidas de prevención del desgaste profesional

En las actuales circunstancias de sobrecarga y saturación, es también preciso insistir en la importancia de los riesgos laborales de tipo psicosocial y el peligro de que los y las profesionales de la atención directa desarrollen cuadros de estrés, ansiedad o angustia.



Igualmente, parece necesario recomendar una mayor atención, por parte de las personas e instituciones responsables de la gestión de estos centros, a la motivación de las personas profesionales, que desarrollan un trabajo a menudo difícil sin encontrar, en ocasiones, el reconocimiento o el apoyo institucional necesario.

- 21. Poner en marcha medidas y protocolos de prevención y abordaje de las conductas agresivas por parte de las personas usuarias y elaborar planes de riesgos laborales**
- 22. Reducir la rotación del personal y agilizar la cobertura de las bajas**

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA INTERVENCIÓN INDIVIDUAL Y FAMILIAR

- 23. Establecer un modelo común de intervención que permita una mayor estructuración del sistema y garantice la igualdad en la asignación de prestaciones al conjunto de la ciudadanía**

Una de las recomendaciones fundamentales es la relativa al establecimiento de un modelo común de intervención para el conjunto de las Unidades Sociales de Base de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ese modelo de intervención debería establecer las pautas básicas en cuanto a las funciones, los programas, los recursos, los procedimientos, y, en definitiva, en cuanto a la reordenación de la atención primaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 24. Reforzar el acompañamiento social individualizado y el abordaje integral de las necesidades de las personas y las familias: la colaboración y coordinación con los equipos de atención secundaria y con las entidades del Tercer Sector de Acción Social**

En ese sentido, puede decirse que no sólo no se han cumplido las recomendaciones que se hacían en el Informe del Ararteko de 1999, sino que las dificultades para poder cumplir esa función se han acrecentado, orientándose aún más el funcionamiento de las unidades de base a la gestión de prestaciones económicas.

- 25. Mejorar, extender y ampliar las funciones de apoyo técnico a los Servicios Sociales de Base**



En términos organizativos y funcionales, el elemento que más se echa de menos en la Ley de Servicios Sociales, y que no fue posible incorporar al texto por razones ligadas al respeto de la autonomía organizativa de los diferentes niveles institucionales, es el relacionado con el trabajo en equipo y con la organización de las funciones de apoyo técnico, a pesar de la importancia que adquiere para el buen funcionamiento del Sistema y para la calidad de las intervenciones.

26. Posibilitar la utilización de una herramienta común para el diagnóstico, la articulación y el seguimiento de las intervenciones

Con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales, resulta también necesario, como establecen las dos leyes recientemente aplicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ámbito de los Servicios Sociales, la utilización de instrumentos comunes de valoración y diagnóstico, así como la utilización de un modelo de ficha social y de plan de atención personalizada homogéneos.

27. Promover la adaptación de los servicios prestados desde los Servicios Sociales de Base a las necesidades específicas que pueden plantear determinados colectivos

Se hace preciso recomendar la adopción de las medidas necesarias para adaptar los servicios generales prestados al conjunto de la población a las necesidades específicas que pueden presentar determinados colectivos específicos, como las personas sin hogar, las mujeres víctimas de la violencia de género, las personas con enfermedad mental o las personas inmigrantes.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS Y A LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

28. Regular la transmisión de datos a terceros por parte de los Servicios Sociales de Base dentro de los límites permitidos por la normativa reguladora de la protección de datos

29. Mejorar los canales para la presentación de quejas y sugerencias, e impulsar los cauces de participación

30. Promover la evaluación de la calidad de la atención y de la satisfacción de las personas usuarias



RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA IMPLICACIÓN COMUNITARIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE Y A LA COORDINACIÓN CON LA RED DE ATENCIÓN SECUNDARIA

31. Reforzar el papel de los Servicios Sociales como agentes de dinamización comunitaria

Pese a las dificultades que hoy existen para ello, resulta también necesario reforzar el papel que los Servicios Sociales de Base juegan como actores en el desarrollo comunitario del territorio en el que se ubican.

32. Promover proyectos conjuntos de carácter transversal que impliquen al resto de las instancias municipales y a otros servicios de bienestar en la consecución de objetivos comunes

La mayor implicación de los Servicios Sociales de Base en el desarrollo comunitario de las zonas que atienden podría venir de un mayor desarrollo de proyectos conjuntos, de carácter transversal, en el que estos servicios colaboren con otras instancias municipales y con otros sistemas de bienestar (sanitarios, educativos, juveniles, policiales, de empleo, etc.) en la consecución de objetivos comunes.

33. Reforzar las políticas informativas para mejorar el conocimiento ciudadano respecto a los Servicios Sociales de Base, sensibilizar a la ciudadanía sobre el derecho de todas las personas residentes, de acuerdo a sus necesidades, a los Servicios Sociales, y adecuar las expectativas creadas a las características reales de los servicios ofrecidos

34. Intensificar las relaciones de coordinación con la red de atención social secundaria

Resulta necesario, para garantizar la coordinación en el seno del Sistema Vasco de Servicios Sociales y el principio de continuidad en la atención que la propia Ley 12/2008 consagra, impulsar los mecanismos que permitan una relación y un conocimiento mutuo más estrecho entre los servicios sociales de atención primaria y los de atención secundaria, tanto a nivel general como de intervención individual.



COMO EPILOGO Y YA FINALIZANDO

Estamos en una encrucijada: disponemos de un recurso que funciona, motivado, valorado pero precisado de mayor atención en múltiples vertientes, no solo la económica, que también; y todo ello en un contexto de crisis económica que confiamos que no se traduzca en recortes en unos servicios que en los últimos 10 años han perdido peso específico en el conjunto de los Servicios Sociales.

Se dan algunas coyunturas que pueden ser favorables;

- a) El desarrollo de la Ley de Servicios Sociales.
- b) El proyecto de Ley municipal.
- c) La transferencia de las políticas activas de empleo que obligará a repensar todo el marco de atención y gestión de las prestaciones sociales.

Resulta incuestionable la necesidad de definir el Sistema Vasco de Servicios Sociales, en el que los servicios sociales de base ocupen la centralidad del mismo.

Pero para ello, hay que:

- Realizar mejoras importantes en: recursos, horarios, plazos de espera, homogeneidad, accesibilidad, formación, coordinación, etc.
- Asegurar una financiación estable, evitando las diferencias de modelo de financiación.
- Ganar en eficiencia: retirándoles determinadas tareas burocráticas, implicando a los recursos de empleo; realizando economías de escala para tareas administrativas o poniendo los recursos tecnológicos precisos con programas comunes.
- Y ello sin olvidar el cuidado y apoyo que precisan los y las profesionales del sector que constituyen el verdadero motor de los servicios sociales de base.

Muchas gracias.