Agintzari
Gizarte Ekimeneko Kooperatiba
Cooperativa de Iniciativa Social

MAPA DE NECESIDADES SOCIALES DE BARAKALDO

2018-2020

Barakaldo
CIUDAD·HIRIA

ÍNDICE DE CONTENIDOS

01 INTRODUCCIÓN 02

02 METODOLOGÍA 03

03 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE COHESIÓN SOCIAL 08

04 UNA MIRADA INTRODUCTORIA 19

05 PRECONDICIONES A LA INTERVENCIÓN. ASPECTOS INTERNOS 24

06 ÁMBITOS SECTORIALES PROPIOS Y DE ALTO IMPACTO 39

07 BIBLIOGRAFÍA 65

A1 CUADRO DE MANDO 69

INTRODUCCIÓN

1

El presente documento constituye el **resultado final de los diferentes procesos de trabajo** realizados para la elaboración del **Mapa de Necesidades Sociales de Barakaldo**, en base a la información **obtenida, sintetizada y sistematizada** a partir del análisis de **fuentes primarias y secundarias**, de **carácter cuantitativo y cualitativo**.

El documento se articula **con una perspectiva integral y sistémica** pero a la vez **identifica, por bloques temáticos,** aquellas **necesidades que han surgido con más fuerza** tanto del análisis de indicadores de cohesión social como desde los procesos participativos realizados, de acuerdo a la siguiente **estructura**:

En el primer capítulo se presenta el diseño metodológico sobre el que se ha articulado la obtención de información para elaborar el Mapa. A éste, le sigue un **segundo capítulo que incluye las conclusiones** del primer producto realizado, el **Informe de Indicadores de Cohesión Social,** que han servido de base de contenido para la elaboración del propio Mapa.

El tercer **capítulo, introductorio al Mapa,** incorpora un breve **Análisis DAFO** (con los principales bloques de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), y presenta la **estructura a seguir en los siguientes capítulos**, articulados en torno a dos grandes bloques: las necesidades **internas** al Ayuntamiento y aquellas de **carácter sectorial** que afectan directamente a la población.

En **cuarto lugar** se encuentra el **capítulo relativo a las necesidades de carácter interno** al Ayuntamiento. Los procesos participativos de obtención de información afloraron retos organizativos, dotacionales y de coordinación que son pre-condicionales, es decir, que deben resolverse para poder abordar en mejor medida las propias necesidades sociales. Por su importancia, se le ha dedicado un capítulo completo.

El **quinto capítulo** presenta –de forma agrupada- las **principales necesidades sociales** (tanto de **ámbitos específicos como de alto impacto en lo social**). Para favorecer la claridad de la información, si bien todos los ámbitos están interconectados, se han organizado, por un lado en **dos bloques específicos del ámbito de intervención social**, y por otro en **cinco bloques de ámbitos de alto impacto (socioeducativo, sociolaboral, sociohabitacional, etc.).**

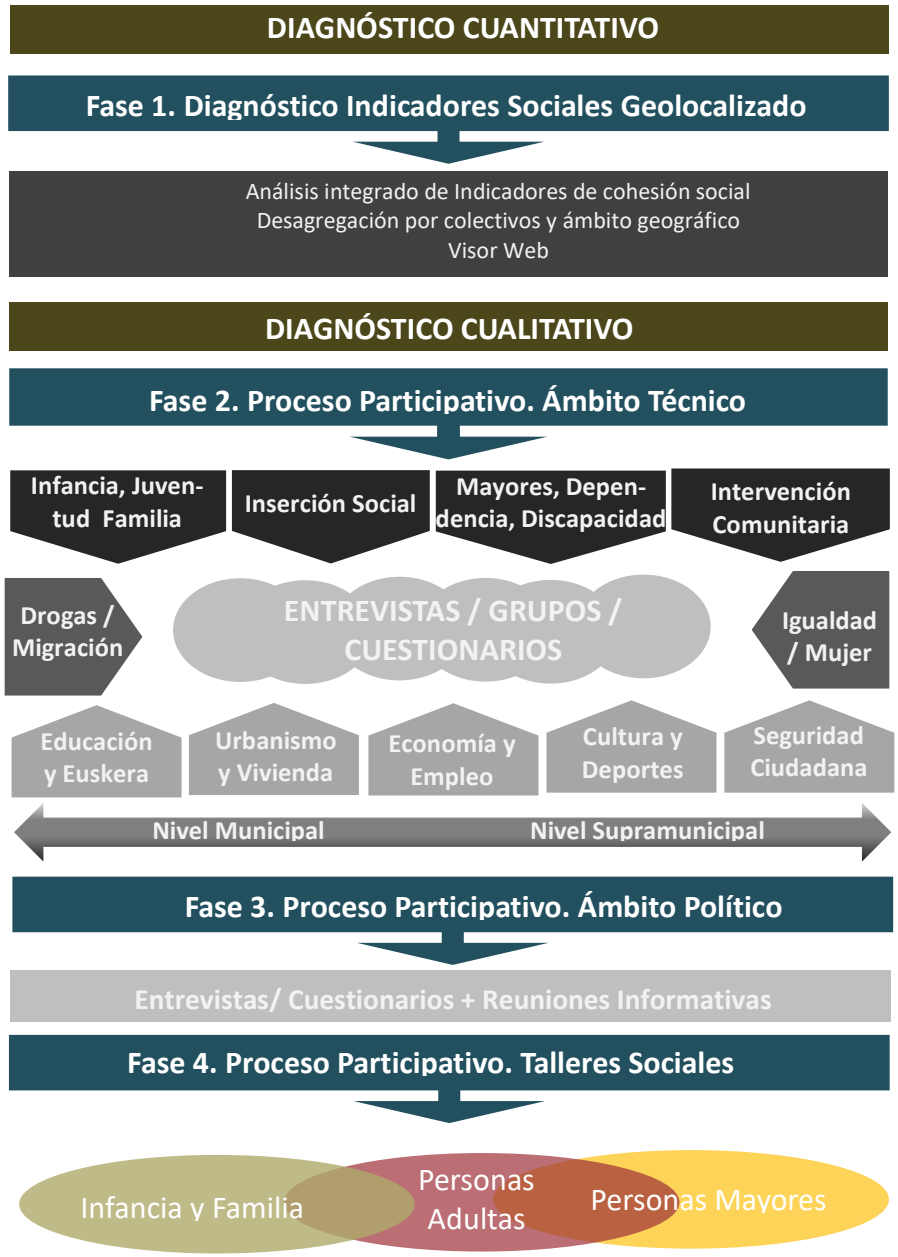
El **documento se cierra con un capítulo de bibliografía** seleccionada y **un Anexo** con un **cuadro de mando** en el que de forma operativa **se incluyen todas las necesidades sociales** que se han identificado durante el proceso de trabajo, organizadas por bloques sectoriales y colectivos de interés.

METODOLOGÍA

2

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN METODOLÓGICA. TÉCNICAS UTILIZADAS

En la metodología para la elaboración del Mapa de Necesidades sociales se ha combinado el análisis de **fuentes cuantitativas y cualitativas primarias y secundarias**, y se ha mantenido un **enfoque** técnico **innovador y participativo**. Se resume gráficamente el proceso metodológico:



FUENTES CUANTITATIVAS UTILIZADAS.

Para la realización del **Diagnóstico de Indicadores Sociales en relación con la Cohesión Social** se ha usado la tecnología GIS *(Geographic Information Systems*) que ha permitido un **análisis geoespacial y georreferenciado** de distintas fuentes estadísticas, con resultados de análisis más innovadores y completos que con técnicas tradicionales.

La **tecnología GIS** es (Observatorio Regional de la Sociedad de la Información, 2009) un "sistema de información geográfica […] que permite la organización, almacenamiento, manipulación, análisis y modelización de grandes cantidades de datos procedentes del mundo real que están vinculados a una referencia espacial, facilitando la incorporación de aspectos sociales-culturales, económicos y ambientales que conducen a la toma de decisiones de una manera más eficaz".

Utilizando esta **tecnología innovadora,** que posibilita combinar en un mismo análisis distintas fuentes estadísticas (Censo, Padrón, Catastro, Ayudas Sociales, etc.) se ha realizado un informe estructurado en **cuatro grandes ámbitos con indicadores de cohesión social**: (1) *Sociodemográfico, (2) Socioeducativo y sociocultural, (3) Socioeconómico y sociolaboral y (4) Sociohabitacional.*

El informe también incluye **tres perspectivas complementarias**: una perspectiva **longitudinal** (incluyendo un análisis retrospectivo, uno de la situación actual y un estudio prospectivo a 10 años); una perspectiva **geográfica** georreferenciando datos por zonas de Barakaldo y comparando el municipio con Ezkerraldea, Bizkaia y Euskadi); y una perspectiva de **colectivos de interés por vulnerabilidad** en relación con la intervención social (desagregando los datos por sexo cuando ha sido posible para identificar situaciones donde el género impacte de manera significativa, y recogiendo tres colectivos de especial vulnerabilidad: infancia, personas mayores - en situación de envejecimiento y de sobre-envejecimiento- y las personas migrantes.

FUENTES CUALITATIVAS UTILIZADAS.

A nivel cualitativo, se ha diseñado e implementado una **metodología esencialmente participativa**, basada en la combinación de agentes[1] (técnicos, sociales y políticos) y formatos (presenciales y no presenciales, para favorecer la participación en relación con las agendas profesionales, situaciones personales y familiares). Concretamente, estos son los procesos participativos puestos en marcha y los agentes invitados y participantes:

Proceso Participativo Técnico.

Este proceso participativo ha intentado ser lo más exhaustivo posible, combinando técnicas presenciales (entrevistas, grupos) con otras no presenciales (principalmente cuestionarios estructurados) para facilitar también al máximo la participación en el proceso. En concreto, se han diseñado y desarrollado:

- **Entrevistas en profundidad con las 4 Jefaturas de Sección de Acción Social.** Se han realizado distintas rondas de entrevistas (exploratorias y de contraste) con las jefaturas de Inserción Social, Infancia, Juventud y Familia, Personas Mayores e Intervención Comunitaria, con el objetivo no solamente de identificar información para la

[1] En ocasiones se han utilizado literales obtenidos del trabajo de campo, debidamente anonimizados. Se reconocerán por estar entrecomillados y en cursiva, a diferencia de las citas de autores.

construcción del mapa de necesidades sociales, sino de mantener un espacio de contraste permanente con las/os responsables que coordinan las distintas líneas de trabajo sectoriales.

- **Entrevistas individuales y grupales con personal técnico de Acción Social y con perfiles complementarios de especial interés.** Se han realizado un total de **15 entrevistas** para identificar, entre el personal técnico municipal, por su conocimiento directo de la realidad social, información específica sobre necesidades sociales y propuestas de actuación.

Cuadro resumen entrevistas Jefaturas Acción Social y personal técnico municipal

Mes	Área	Subárea/ Servicio	Cargo / puesto
Febrero	Acción Social - Infancia, Juventud y Familia	Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial con Infancia, Juventud y Familia	Coordinadoras de los 3 Equipos Socioeducativos
	Acción Social - Infancia, Juventud y Familia	Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial con Infancia, Juventud y Familia	Coordinadora del Equipo Psicosocial
	Acción Social	Servicio Municipal de Inmigración	Técnica Municipal
Marzo	Cultura, Educación, Euskera, Juventud y Prevención de Drogoependencias	Cultura	Técnico Municipal
		Prevención de Drogodependencias	Técnica Municipal
		Educación	Técnica Municipal
		Juventud	Técnica Municipal
	Área de Mujer	Mujer	Técnica Municipal
	Acción Social - Infancia, Juventud y Familia	Servicio de orientación y mediación familiar y comunitaria y Punto de encuentro familiar	Responsable de los Servicios
	Acción Social - Infancia, Juventud y Familia	Servicio de atención psicosocial transcultural	Psicóloga
	Acción Social-Inserción Social	Vivienda	Trabajadora Social
	Área de Recursos Humanos y Seguridad Ciudadana	Policía Municipal	Jefatura
Abril	Acción Social - Intervención Comunitaria	Equipo 1 Intervención Comunitaria	Trabajadoras Sociales (Equipo)
Mayo	Acción Social - Intervención Comunitaria	Equipo 4 Intervención Comunitaria	Trabajadoras Sociales (Equipo)
	Acción Social - Intervención Comunitaria	Equipos 2 y 3 Intervención Comunitaria	Trabajadoras Sociales (Equipos)

- **Cuestionario abierto estructurado con áreas municipales de alto impacto y personal técnico no entrevistado**. Complementariamente, y para las áreas municipales de alto impacto (como cultura, vivienda, seguridad ciudadana, etc.) y personal técnico que así lo prefirió por su agenda profesional, se enviaron 5 cuestionarios estructurados, habiendo recibido 2, en ambos casos de trabajadoras sociales de la Jefatura de Personas Mayores de Acción Social.

- **Cuestionario abierto estructurado con Recursos de Alto Impacto con presencia directa en Barakaldo.** Se hizo envío de este cuestionario a 67 recursos socioculturales, sociolaborales, sanitarios, educativos, etc., con presencia en el municipio, como Bibliotecas, Centros Cívicos Municipales, Centro Integración socio-cultural, Centros de Salud, Lanbide, Centros Educativos, Centros de Día, etc. Se recibieron 6 aportaciones procedentes de:

  - ✓ Jefatura de Servicios de la Red Municipal de Bibliotecas.
  - ✓ Jefatura de Estudios GURUTZETA HLHI.
  - ✓ Dirección Escuelas Infantiles Barakaldo.
  - ✓ Dirección Colegio San Vicente de Paúl.
  - ✓ OSI Barakaldo-Sestao – Osakidetza: Área de gestión y Trabajador/a Social.
  - ✓ Equipo Directivo Centro Público de Educación Permanente Adultos/as (CEPA).

  El objetivo de incluir en el proceso de información a estos recursos ha sido identificar elementos de diagnóstico y propuestas concretas de aquellos recursos que sin ser de dependencia municipal, por su colectivo destinatario y ámbito geográfico de trabajo sí se relacionan directamente con la acción social municipal.

- **Cuestionario a Áreas supramunicipales de alto impacto.** Finalmente, se ha realizado envío de un cuestionario abierto semiestructurado a 29 áreas forales y gubernamentales (Diputación Foral de Bizkaia y Gobierno Vasco) con áreas de influencia en la intervención social municipal (Servicios Sociales, Educación, Justicia, Juventud, Empleo, Cultura y Deporte, Vivienda y Urbanismo, Cohesión territorial, Seguridad Ciudadana, etc.). Se recibieron 4 aportaciones de:

  - ✓ Dirección de Servicio Vasco de Gestión de Penas (SVGP) - Dpto. de Trabajo y Justicia. EJ-GV.
  - ✓ Dirección del Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos. Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. EJ-GV.
  - ✓ Jefatura de Unidad Ertzaintza Sestao. Dpto. de Seguridad. EJ-GV.
  - ✓ Gerencia de la Red de Salud mental de Bizkaia – Osakidetza.

  El principal objetivo de este subproceso ha sido identificar áreas de diagnóstico y actuación a nivel general, de forma que puedan ser contrastadas en su alineación con la información recogida a nivel local así como retroalimentar el marco local.

Proceso Participativo Político.

El proceso participativo político se articuló en torno a entrevistas semi-estructuradas en profundidad (en torno a un guion enviado con anterioridad a las entrevistas) con representantes de todos los grupos políticos con representación municipal. Se recogen en la siguiente tabla:

Fecha	Grupo Municipal	Cargo Participante
Mayo	PSE-EE	1 Concejala
	IRABAZI	1 Concejal
	BILDU	1 Concejal y 1 Concejala
Junio	PP	1 Concejal
Julio	EAJ-PNV	1 Concejal

Proceso Participativo Social.

Para garantizar la máxima difusión y participación ciudadana a través del tejido social de Barakaldo, se realizó un extenso análisis de distintas bases de datos y registros de entidades sociales (tanto del propio Ayuntamiento como externas) así como un rastreo web complementario, con un criterio de identificación amplio, acorde a lo establecido por la **Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi** en su artículo **69.4 de participación ciudadana.**

De esta forma, se identificaron 312 entidades y grupos, de las cuales 84 fueron invitadas mediante correo electrónico y 228 por correo postal (bien por carecer de e-mail o por ser erróneo el registrado en la fuente de obtención). En todos casos, se trató de una invitación formal por parte de la Concejalía Delegada de Servicios Sociales. También se realizaron llamadas telefónicas de refuerzo a organizaciones de especial referencia en el municipio, para fomentar su participación.

Para este proceso se conformaron **3 talleres**, el primero sobre necesidades sociales de infancia y familia, el segundo sobre personas adultas y el tercero sobre personas mayores, abriéndose a todas la entidades la posibilidad de participar en todos o en alguno/s de ellos, de cara a poder recoger, con tiempo y dedicación suficiente, información de calidad y diversa sobre las necesidades y propuestas. Los talleres se convocaron con más de dos semanas de antelación, se realizaron en localizaciones distintas (Clara Campoamor y Cruces) y tuvieron lugar en horario de tarde (18:30 a 20:30) los días 11, 12 y 13 de Junio de 2018, intentando favorecer en lo posible la conciliación de la participación con la vida personal, laboral y familiar. Asimismo, y para aquellas entidades que en su caso mostraran interés en participar pero no les resultara posible, se diseñó una ficha estructurada para enviar sus aportaciones por vía telemática.

La participación global de los tres talleres resultó en 35 personas, provenientes de las siguientes 14 entidades y grupos (presentadas por orden alfabético): Asociación Agharas, Asociación Arapy Guztiak, Asociación Ekintza Aluviz, Asociación Goiztiri Elkartea, Asociación Herrizikleta, Asociación de Familias de Cruces, Asociación Hay Una Esperanza Para Ti, Asociación Personas con Discapacidad CODISFIBA, Asociación Vecinal de Rontegi Mendialde, Banco De Tiempo, Cáritas Margen Izquierda, Comedor Social De Cáritas, Módulo Asistencial Psicosocial De Cruces, Somos Rontegi Gara.

Desde el **Área de Acción Social del Ayuntamiento de Barakaldo y AGINTZARI** somos plenamente **conscientes del esfuerzo que supone poder participar** en este tipo de procesos, combinándolo con las agendas personales y profesionales, **por lo que queremos agradecer la participación de todas las personas e instituciones durante este proceso de trabajo**, ya que **sin la información proporcionada no hubiera sido posible la redacción de este documento**.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE COHESIÓN SOCIAL

3

Este capítulo recoge las **principales conclusiones** del *"Análisis de Indicadores Cuantitativos de Cohesión Social desde una Perspectiva Geolocalizada"* (Agintzari/GISLan, 2017) realizado como primer producto del proceso de **Elaboración del Mapa de Necesidades Sociales de Barakaldo**, así como **dos tesis de mayor** trascendencia estratégica, **elaboradas a partir de las conclusiones** de dicho documento.

Su **objetivo** es, por tanto, presentar los **principales rasgos de contexto** identificados y una visión derivada de mayor alcance, puesto que varias de las conclusiones relativas a necesidades sociales se alinean o explican a partir de los distintos **indicadores de cohesión sociodemográfica, socioeconómica, sociocultural, socioeducativa o sociohabitacional** analizados.

COHESIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

Las tendencias migratorias del pasado condicionan de forma significativa la estructura poblacional actual de Barakaldo.

La industrialización de Bizkaia en el siglo XIX originó la creación de empresas siderúrgicas en la margen izquierda de la ría de Bilbao. Este proceso generó un crecimiento demográfico constante en Barakaldo entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX. Entre 1950 y 1980, a consecuencia de los flujos migratorios de origen peninsular, la tasa de crecimiento de la población de Barakaldo se dispara. Sin embargo, en las décadas posteriores, coincidiendo en el tiempo con una fuerte crisis económica y posterior reconversión industrial, la población de Barakaldo sufre un descenso notable. Es importante comprender estos procesos en su medida ya que condicionan el contexto demográfico actual del municipio.

A partir del año 2000, se observa un nuevo ciclo demográfico. Solo entre 2008 y 2012, la población de Barakaldo aumenta el 3,1%, triplicando la tasa de crecimiento de Bizkaia. Por el contrario, y a consecuencia de la crisis económica iniciada en 2008, el descenso de la población entre 2012 y 2016 es generalizado en todos los ámbitos geográficos; no obstante, la perdida de habitantes de Barakaldo (-0,3%) es menor que en Ezkerraldea (-1,7%) o Bizkaia (-0,9%).

La tasa de crecimiento vegetativo ha sido negativa entre los años 2000 y 2016, por lo que el cambio de tendencia en el volumen de población se debe principalmente al descenso de la inmigración durante el periodo posterior a la crisis económica. Si bien **el saldo migratorio** ha sido **positivo entre 2011 y 2016** (1.920 personas), en la que **destaca principalmente la población joven entre 16 y 34 años de origen africano y americano**, **no ha sido suficiente para equilibrar la pérdida de población debida al envejecimiento de la población**. Estos fenómenos están **generando un cambio en la estructura poblacional de Barakaldo** en relación al origen y la edad de la población y tendrán una indudable trascendencia en la planificación de la intervención social.

Hay que destacar que **la evolución de la población de los últimos años no ha sido homogénea en todo el área geográfica de Barakaldo**: Entre los periodos 2008-2012 y 2012-2016 el Distrito 2 –Lasesarre/Urban Galindo- (8,5% y 3,4%) y Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- (21,8% y 5,9%) han aumentado la población considerablemente, mientras que el Distrito 1 – Centro/Zaballa- (-2,0% y -2,3%) y Distrito 9 –Cruces- (-3,3% y -2,7%) han perdido población. En consecuencia, **se está produciendo una alteración en la distribución geográfica de la población del municipio**, en cierta medida respondiendo al crecimiento del parque de vivienda nueva de los últimos años en el Distrito 2 - Lasesarre /Urban Galindo- (especialmente en la zona de Urban) y Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- (principalmente en Retuerto).

Barakaldo presenta una distribución espacial desigual de su población atendiendo a su edad y origen, identificándose ciertos patrones diferenciados por distrito en cuanto a la concentración de situaciones de envejecimiento y de población migrante.

Las tasas de envejecimiento (22,7%) y de sobre-envejecimiento (11,9%) de Barakaldo reflejan la tendencia común en las sociedades occidentales. No obstante, la presencia de la población entre 30-44 años (23,3%) es considerable, y al tratarse de una edad de alta fertilidad, ello ha facilitado que la población entre 0-14 años (13,3%) sea numerosa, situándose por encima de la población de entre 15-29 años (11,5%).

En todo caso, a medio plazo la reducida presencia de población de entre 15-29 años limitará la capacidad de regeneración demográfica del municipio, siendo éste también un escenario que tendrá un impacto clave en la distribución de los recursos sociales municipales de los próximos años y por tanto debe ser ya tenida en cuenta para planificaciones a medio plazo.
Respecto a esta planificación municipal, y en un plano más concreto, cabe señalar que la estructura generacional de Barakaldo no es homogénea a nivel de distrito, existiendo diferencias acusadas.

Los distritos que han aumentado la población en la última década presentan mayores tasas de población menor de edad y las menores tasas de envejecimiento y sobre-envejecimiento. Por el contrario, los distritos que más población han perdido padecen la situación inversa. En el Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga-, por ejemplo, la tasa de población menor de edad es del 20,5% y la tasa de envejecimiento del 16,6%, mientras que en el Distrito 9 –Cruces- las tasas se sitúan al 12,9% y 24,9%, respectivamente.

En la misma línea de **análisis presente y futuro de necesidades sociales**, incidir en que un **rasgo característico del envejecimiento es su feminización.** En varios distritos de Barakaldo se pueden observar **elevados porcentajes de feminización del sobreenvejecimiento**, el cual es un indicador claro de la población más vulnerable: Distrito 1 – Centro/Zaballa- (65,2%), Distrito 2 – Lasesarre/Urban Galindo- (64,9%) y Distrito 4 –Bagatza/Santa Teresa/Beurko- (64,4%).

Por otro lado, la **población extranjera** (que en cuanto a número es porcentualmente superior a la media de Ezkerraldea, aunque se mantiene en porcentajes similares a la media de Bizkaia) presenta **cierta concentración espacial en zonas** del municipio**, especialmente los núcleos urbanos más antiguos del municipio**. Así, el Distrito 1 – Centro/Zaballa- (14,4%) duplica la tasa de población extranjera del Distrito 5 -San Vicente- (7,1%) y Distrito 6 –Arteagabeitia/Zuazo - (7,2%). Además, lejos de tener un solo corpus, **destaca la población de origen latinoamericano** (44,7% de América del Sur y 8,4% de América Central) **y de origen africano** (12,6% de África del

Norte y 8,0% de África Subsahariana). Por el contrario, la población originaria de la Unión Europea es únicamente del 16,6%.

En los próximos años Barakaldo solamente podrá mantener su volumen poblacional si mantiene el saldo migratorio positivo de los últimos años, por lo que su capacidad de atracción de población resulta clave.

Considerando los patrones migratorios de los últimos años, la prospectiva de población de Barakaldo muestra que el **volumen de población del municipio podría mantenerse estable durante la próxima década**, con un posible ligero aumento del 0,3%. Sin embargo, **si no se toman en consideración los posibles flujos migratorios, se observa un descenso del número de habitantes** de 2,7% debido al **envejecimiento e incapacidad propia para la regeneración demográfica**. Es por ello que se prevé que **Barakaldo solo mantendrá su volumen poblacional actual únicamente si mantiene la capacidad de atraer población de fuera del municipio**.

En este sentido, y de cara al impacto que pudiera tener en la tipología, volumen y caracterización de la población usuaria de los servicios sociales (y de la planificación de los recursos asociados y el diseño de servicios para atender sus necesidades sociales) es **importante tener en cuenta el tipo de perfil de población procedente de fuera de Barakald**o (complementaria al crecimiento vegetativo) que atrae Barakaldo, tanto en lo relativo a migraciones como a otros municipios del entorno cercano, aspecto que requeriría de un estudio específico sobre la evolución del patrón en los últimos años.

Es clave, de cara a un crecimiento municipal cohesionado y una composición poblacional equilibrada que Barakaldo sea un **municipio atractivo para residir y trabajar, de forma que no se generen situaciones que distorsionen y sobrecarguen la red social de atención** y a la vez que sea un modelo poblacional que mediante su actividad económica y laboral contribuya de forma solidaria y equilibrada al mantenimiento de los propios recursos municipales.

Asimismo, las **diferencias actuales en la estructura generacional** de cada distrito **condicionarán el crecimiento poblacional** en la geografía municipal y consecuentemente tendrán un claro **impacto en la planificación, diseño, orientación y articulación a corto y medio plazo de la oferta de programas y servicios sociales municipales que atiendan a necesidades sociales específicas**. En ese sentido, se espera que los distritos que por **sus tasas de envejecimiento y sobre-envejecimiento más elevadas** tengan la **mayor pérdida de población** sean el Distrito 1 – Centro/Zaballa- (-2,3%), Distrito 4 –Bagatza/Santa Teresa/Beurko- (-2,5%) y Distrito 5 -San Vicente- (-3,2%). Por el contrario, se prevé que los distritos con la población más joven aumenten la población para 2027: Distrito 2 – Lasesarre/Urban Galindo- (4,0%), Distrito 7 – Retuerto/El Regato/Kareaga- (8,4%) y Distrito 8 –Lutxana/Burtzeña-(4,2%).

Por otra parte, la **estructura de edad de la población prevista para 2027 muestra un aumento de las personas mayores de Barakaldo** debido al grueso poblacional que se encuentra en estadios avanzados de su vida: las personas entre 60 y 74 años aumentarán el 14,0% y las personas de 75 años o más lo harán un 12,7%. Por el contrario, la **reducida presencia actual de los jóvenes entre 15 y 29 años** supondrá que dentro de diez años la presencia de población de entre 30 y 44 años descienda (36,9%), y bajo esos **pilares de fertilidad**, disminuya la presencia de población de entre 0 y 14 años (-3,5%).

En resumen, **a medio plazo se estima un aumento considerable de la tasa de envejecimiento** (26,1%) y de **sobre-envejecimiento** (13,4%) de Barakaldo. En esa tendencia, destacan el

Distrito 6 -Arteagabeitia/Zuazo - y Distrito 9 –Cruces- con una tasa de envejecimiento en torno al 30,0% y una tasa de sobre-envejecimiento superior al 15,0%. Prever estas diferencias poblacionales según distribución espacial será de ayuda en la planificación y distribución de los servicios sociales a medio plazo.

COHESIÓN SOCIOEDUCATIVA Y SOCIOCULTURAL

Únicamente el 31,3% de la población de Barakaldo cuenta con titulaciones profesionales, medias o superiores. Además se observa una cierta feminización en los niveles de instrucción más bajos y altos.

Al igual que en el resto de los ámbitos territoriales, el nivel de formación de la población de Barakaldo ha ido en aumento. Según la explotación del padrón municipal, en la actualidad el 49,9% de la población de más de 16 años dispone de estudios primarios, el 15,5% tiene estudios secundarios y el 31,3% cuenta con titulaciones profesionales, medios o superiores. Dentro de cada distrito existen algunas diferencias, pero no se detecta ningún patrón que pueda estar relacionado con la edad o el origen de la población de cada distrito.

Se puede observar cómo cambia el nivel instrucción en función del origen de la población. El porcentaje de población con formación profesional, media o superior es significativamente más alto en la población del Estado español (32,6%), la Unión Europea (23,5%) y el resto de Europa (46,6%), mientras que las tasas más reducidas corresponden a la población de África del Norte (13,8%), África Subsahariana (11,9%) y Asia Oriental (6,8%).

Asimismo, se observan **diferencias del nivel de instrucción de la población en función del género**. Se observan cierta feminización entre los niveles de instrucción más bajo, personas analfabetas (66,0%), sin estudios (57,4%) o con estudios primarios (52,9%), así como entre los niveles de formación más elevados, medios-superiores (64,3%) y superiores (56,6%).

Sin embargo, la tasa de mujeres con formación profesional, es solo del 43,3%. Este menor índice de mujeres con formación profesional puede responder, en mujeres de mayor edad, a la tradicional división de trabajo productivo/no productivo, con un volumen de mujeres en dedicación exclusiva a tareas de hogar y crianza. En edades más jóvenes puede tratarse de una reproducción de la tendencia social generalizada en la que el mantenimiento de roles de género impacta en la elección de profesión, teniendo en cuenta que la formación profesional, en un volumen importante de titulaciones, está centrada en sectores industriales, tecnológicos, de mayor asociación tradicional por género a la masculinidad.

En relación con su entorno, Barakaldo presenta -como en general los municipios de herencia industrial del Gran Bilbao- un perfil formativo de menor cualificación, lo que reduce sus posibilidades de empleabilidad y de acceso a empleos de mayor remuneración y menor precariedad.

Datos como los anteriormente recogidos apuntarían a que en líneas generales se aprecia que la reconversión del modelo productivo no ha finalizado en los municipios de herencia industrial del Gran Bilbao y de los que Barakaldo es un exponente claro. El peso del modelo de industria pesada siderúrgica ha sido tal que aún hoy en día se aprecian sus huellas en el mercado laboral,

en forma de perfiles poblacionales menos cualificados, lo que indudablemente lastra las opciones laborales, tanto en cuanto a la empleabilidad como a calidad del mismo.

Por ejemplo, un **análisis de los principales municipios de Bizkaia muestra los principales municipios de pasado industrial** (como aquellos que componen la comarca de la Margen Izquierda, pero también otros como Basauri o Erandio) disponen de **perfiles poblacionales menos formados.** Así, el porcentaje de población con estudios primarios ronda el 47-48% en la Margen Izquierda (48% en Barakaldo) mientras que en Bilbao es 10 puntos inferiores y en Getxo de 20 puntos inferior. Por el contrario, el porcentaje de población con estudios medios y superiores es claramente inferior (de entre el 15%-20% en municipios de histórico productivo similar a Barakaldo –en nuestro caso, concretamente del 17%-) frente a porcentajes del 27% en Bilbao y más del 40% en Getxo.

Si únicamente analizamos la **población activa, el patrón es aún más marcado**, ya que la mayor parte de la población en el mercado laboral de Barakaldo dispone de estudios primarios (27%) o profesionales (25%) frente a modelos laborales (como los de las capitales vascas o municipios como Getxo) mucho más orientados a estudios medios y superiores.

Nos encontramos, por tanto, ante una población con un bajo nivel formativo y un modelo económico con una elevada oferta de sectores de menor valor añadido (en términos de calidad en el empleo –de nivel salarial y de estabilidad en el puesto-) que apuntaría a que los municipios de pasado industrial de la Margen Izquierda no han terminado de culminar con éxito una transición económica (laboral y empresarial) exitosa, en el contexto vasco, hecho que se refleja no solamente en los niveles de renta (como luego se verá), sino también en la capacidad de atracción poblacional de la comarca (no solamente de Barakaldo), algo que indudablemente marcará el diseño, orientación, intensidad y extensión de la intervención de los servicios sociales en los próximos años.

El conocimiento del euskera ha aumentado de forma importante durante los últimos años, pero no tanto su uso.

En los últimos años el **conocimiento del euskera de la población de Barakaldo ha ido en constante aumento:** si en 1981 el porcentaje de los que conocían euskera era del 1,4%, en 2011 el porcentaje ascendía al 18,3%. Sin embargo, la **evolución de la población que tiene el euskera o el euskera y castellano como lengua materna** o como la principal lengua hablada en casa **no ha sido tan destacable:** en el primer caso el porcentaje ha pasado del 0,8% en 1986 al 4,0% en 2011, mientras que en el segundo caso la evolución ha sido del 1,1% en 1991 al 4,2% en 2011. Los porcentajes de conocimiento y uso del euskera son similares en todo el distrito de Barakaldo.

Este elemento no solamente tiene implicaciones a nivel de cohesión socioeducativa y sociocultural (relativo al propio acceso a bienes educativos y culturales), sino que constituye también un importante aspecto a tener en cuenta en materia de empleabilidad y renta, por sus importantes capacidades de vinculación a empleo y empleo de calidad (empleos de alto valor añadido en el ámbito público y privado).

COHESIÓN SOCIOECONÓMICA

Barakaldo ha recuperado en nivel de renta individual anterior a la crisis. Un nivel de renta que si bien similar al de la comarca, es sustancialmente inferior a la renta personal y familiar media de Bizkaia y Euskadi. Dentro del municipio, se observa que respecto a la renta disponible tanto el género como el Distrito son factores que generan la desigualdad.

La evolución de la renta individual de Barakaldo entre 2009 y 2015 muestra que se alcanzado el nivel de renta individual previo a la crisis económica: la renta individual de 2015 de Barakaldo (16.766€) es 1,0% superior que en 2009. Sin embargo, la capacidad adquisitiva de las familias no se ha recuperado de la misma manera: en 2015 la renta familiar promedio del municipio era de 34.209€, el 4,2% menos que en 2009.

Asimismo, la **renta individual y familiar de Barakaldo representa el 84,0% y 83,3% de las rentas correspondientes a la CAPV, respectivamente**. En términos absolutos esto supone, por ejemplo, unos **6.000 € menos respecto a la CAPV** o a Bizkaia (34.139 € frente a unos 41.000 € a nivel territorial y de la CC.AA.). Esta realidad tiene una importancia esencial en relación con la cobertura de necesidades sociales, siendo a la vez un ejemplo clave de los elementos reseñados al inicio de este análisis, en el sentido de que si bien son de alto impacto en la actividad de protección social, el área de Acción Social carece de recursos para su modificación y mejora, y dependen del modelo e histórico formativo, habitacional, económico, etc.

A un nivel más específico y más directamente relacionado con la intervención para la mejora de la cohesión interna, las diferencias del nivel de renta se reflejan también a nivel de distrito. El **análisis de rentas individuales estimadas por distrito se observa diferencias de hasta 3.000€ entre los distritos con mayor y menor renta**: las rentas más altas estimadas corresponden al Distrito 5 -San Vicente- (18.447€) y Distrito 1 – Centro/Zaballa- (17.673€), mientras que las rentas más bajas son del Distrito 3–Rontegi- (15.068€) y Distrito 8 –Lutxana/Burtzeña- (14.951€).

La **diferencia de renta individual entre hombres y mujeres es asimismo un factor importante de desigualdad del municipio**: la renta individual de las mujeres (12.421€) es el 57,6% de la renta individual de los hombres; una diferencia mayor que en la CAPV (60,3%).

Además, los indicadores de desequilibrio en la distribución de la renta son mayores en Barakaldo que en la CAPV: el promedio de la renta del 20,0% de las personas con menores ingresos es el 0,17% de la renta media del 20,0% de las personas con mayores ingresos. En la CAPV esta tasa se sitúa al 0,24%, lo cual significa que en el caso de Barakaldo la distribución de la riqueza es más desigual que la media de la CAPV.

A pesar de los establecimientos de grandes superficies y centros comerciales, el Distrito 1-Centro/Zaballa- mantiene la capacidad de articular la actividad económica y comercial del municipio.

Barakaldo cuenta en la actualidad con 6.003 establecimientos de actividad económica, destacando principalmente los relacionados con el comercio, transporte y hostelería (44,1%), con la industria, energía y saneamiento (16,1%), y con las actividades profesionales y auxiliares (%12,7).

Es remarcable que a pesar de la presencia de MegaPark y Max Center de Barakaldo, que dotan de una densidad de establecimientos muy elevado al Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- y Distrito 5 -San Vicente-, el Distrito 1 - Centro-Zaballa- mantiene la mayor densidad de establecimientos (12,9 establecimientos por 100 habitantes) y de establecimientos destinados al comercio al por menor (7,5 establecimientos por 100 habitantes). Por lo tanto, se puede afirmar que el casco antiguo de Barakaldo sigue articulando la actividad económica y comercial del municipio.

Barakaldo presentaba en 2016 una tasa de desempleo muy alta y relativamente cronificada, especialmente en comparación con Bizkaia y la CAPV, con un modelo económico que aporta además datos de afiliación a la seguridad social menores que el TH y la CC.AA.

La tasa de actividad laboral de Barakaldo es del 57,4%, un valor prácticamente idéntico al de la CAPV (57,3%). Sin embargo, la **tasa de desempleo** registrado del municipio (18,6%) era -en el momento de analizar los datos- 3,2 puntos **superior que el de la CAPV** (15,4% en 2016, último dato final disponible en el momento del análisis).

El **desempleo es, por tanto, un factor de vulnerabilidad en Barakaldo**, como muestran asimismo indicadores como una tasa (6,7%) de población desempleada de larga duración superior al de la CAPV (5,2%) aunque ligeramente inferior al comarcal y una capacidad de oferta de empleo únicamente capaz de cubrir al 73,6% de la población ocupada de Barakaldo, un dato de afiliación que si bien es notablemente superior al de Ezkerraldea también es marcadamente inferior a las medias de Bizkaia y la CAPV.

Un análisis geográfico muestra que **entre los distritos de Barakaldo se observan diferencias importantes en la tasa de actividad**: la tasa de actividad más elevada corresponde al Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- (65,4%), que supera en 11 puntos la tasa de actividad más baja del Distrito 3 –Rontegi- (54,4%), realidad sobre la que incide claramente la diferencia en el porcentaje de población mayor de 65 años (como se apuntaba anteriormente) pero probablemente también la presencia de ciertas superficies comerciales e industriales.

De igual modo, las **diferencias entre las tasas de desempleo de cada distrito son elevadas**. Las tasas de paro más altos corresponden al Distrito 8 –Lutxana/Burtzeña- (22,7%), Distrito 1 - Centro-Zaballa- (20,4%), y Distrito 9 –Cruces- (20,0%), mientras que las tasas de desempleo más bajos se encuentran en el Distrito 5 -San Vicente- (15,7%) y el Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- (15,9%).

La **diferencia en la tasa de desempleo en función del género es reducida**; sin embargo, es destacable que, en los distritos con mayor tasa de paro, el porcentaje de desempleo de las mujeres sea inferior al de los hombres, mientras que en los distritos con menor tasa de paro, la tendencia sea la contraria. Este dato, en todo caso, ha de ser relativizado, ya que la fuente de información (Lanbide) tiene en cuenta el número de personas inscritas como demandantes de empleo, por lo que hay un porcentaje de mujeres especialmente mayores de 50 años, que no hayan accedido al mercado laboral (trabajo productivo en cuidado de hogar y crianza exclusivo) y no estén inscritas como demandantes de empleo, quedando invisibilizadas en estas estadísticas.

Barakaldo presenta una tasa de población perceptora de Renta de Garantía de Ingresos similar a la de Bizkaia pero inferior a la de su comarca, si bien se aprecian sensibles diferencias por distritos, grupos de edad y origen poblacional.

Barakaldo está, con un 4,1% de su población, en la media de Bizkaia de **porcentaje de población perceptora de RGI, 4 décimas por debajo de la media de Ezkerraldea,** de acuerdo a los datos de diciembre de 2017. De cara a un análisis más específico de necesidades sociales y como información relevante que puede influir en el diseño y planificación de la intervención social, pueden concretarse otros rasgos.

De las más de 3.200 personas que recibían esta prestación, más de 2.600 se repartían en dos grandes grupos de edad: cerca de 1.400 ente 25 y 44 años y casi 1.300 entre 45 y 64 años. En este sentido, la cobertura de las pensiones hace que a pesar de su alto peso poblacional, menos del 15% de las RGI sea percibida por personas en edad de jubilación. Se trata asimismo de **personas principalmente de origen estatal (más del 62%), aunque los grupos poblacionales de América del sur, Magreb y áfrica subsahariana acumulan un 30% del total**. Asimismo, indicar que es una **prestación relativamente feminizada**, con casi un 56% de las personas perceptoras siendo mujeres y altamente asociada a un nivel de estudios bajo (más del 70% del total cuenta con estudios de carácter básico: más de 2.200 personas de un total de 3.200 solamente contaba con los niveles de escolarización obligatorios).

Por zona geográfica, el **Distrito 8 (Lutxana/Burtzeña) seguido del 9 (Cruces) son en general los que proporcionalmente más población presentan entre aquellas personas perceptora**s (RGI y SUM), si bien los Distritos 1 (Centro/Zaballa), 2 (Lasesarre/Urban) y 3 (Rontegi) también arrojan datos por encima de la media. En cambio, respecto a la PCV es más habitual en los distritos 1 (Centro/Zaballa) y 3 (Rontegi), probablemente por la composición sociodemográfica que se ha indicado anteriormente.

COHESIÓN SOCIOHABITACIONAL

Las unidades de convivencia tienden a ser cada vez más pequeñas, una tendencia general de la sociedad vasca que también se cumple en el caso de Barakaldo, existiendo diferencias en función del Distrito.

El número de unidades de convivencia de Barakaldo ha seguido una evolución similar a la población del municipio. Se puede observar como **en los últimos años las unidades de convivencia más pequeñas tienen mayor presencia,** aumentando el número absoluto de las mismas: si en el año 2001 las unidades de convivencia de un miembro y dos miembros eran el 17,9% y 27,8%, respectivamente, en el año 2011 los porc6entajes ascienden al 24,8% y 34,8%.

Actualmente, Barakaldo dispone de 41.891 unidades de convivencia de las cuales el **26,4% está compuesto por una única persona y el 31,8% lo está por dos personas.** Este fenómeno tiene una implantación similar en todos los distritos de la ciudad y tiene una clara afección en cuanto a la articulación de los recursos municipales de atención, que deberán planificarse y articularse teniendo en cuenta esta creciente realidad.

Las diferentes tipologías de las unidades de convivencia estudiadas son un reflejo de las diferentes estructuras poblacionales de cada distrito. En ese sentido, se aprecia que **en los**

distritos con las tasas de envejecimiento más bajos el porcentaje de familias con menores a su cargo es más elevado: Distrito 2 - Lasesarre - Urban Galindo- (29,0%) y Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- (33,7%). Hay que tener en cuenta que la tasa de población extranjera influye en la composición de las unidades de convivencia: Distrito 1 – Centro/Zaballa- (13,4%), Distrito 2 – Lasesarre/Urban Galindo- (12,1%) y Distrito 3 –Rontegi- (11,4%) disponen del mayor porcentaje de unidades de convivencia de origen extranjero o mixto.

Se detectan ciertas diferencias por distrito en lo relativo a grupos con situaciones de potencial vulnerabilidad (unidades de convivencia monoparentales, con personas mayores, con infancia y/o familias migrantes) y por tanto de especial interés en la intervención social.

En las **unidades de convivencia de origen no español destaca la elevada proporción de las mismas con menores a cargo** (45,9%), muy por encima de la proporción que corresponde al conjunto de unidades de convivencia de Barakaldo (25,4%). Entre las familias extranjeras con menores a cargo, **destacan principalmente las de origen latinoamericano** (36,1%) y origen africano (21,8%).

De igual modo, los datos constatan que **el 11,4% de las unidades de convivencia con menores de Barakaldo están compuestas por familias monoparentales**, y por lo general, este **porcentaje tiende a ser más elevado en los distritos con mayor tasa de población extranjera** como sucede en el Distrito 1 - Centro-Zaballa- (14,2%) y Distrito 3 –Rontegi- (13,3%). No obstante, la tasa de feminización de las familias monoparentales es muy elevada en todo el municipio, situándose en torno al 90,0%.

Lógicamente, **en los distritos con mayor envejecimiento disponen de mayor porcentaje de unidades de convivencia compuestas únicamente por personas mayores**. Por ejemplo, en el Distrito 3–Rontegi- , Distrito 4 -Bagatza-Santa Teresa-Beurko- y Distrito 5 -San Vicente- las unidades de convivencia de personas de 75 años o más es superior al 13,8%, de las cuales más del 60,0% se encuentran en situación de soledad.

Un análisis del parque de viviendas indica que su envejecimiento es elevado y además arroja claras diferencias por distritos (siendo desigual por zonas la renovación), lo que afecta a la composición sociodemográfica y consecuentemente a la planificación de la intervención respecto a necesidades sociales específicas.

Barakaldo tiene en la actualidad un parque de vivienda de 46.566 unidades. Comparando esta cifra con las unidades de convivencia, se puede deducir que **el 10,0% de las viviendas no disponen de persona alguna empadronada,** pudiendo estar potencialmente vacías. Este **porcentaje es especialmente elevado en el Distrito 1 -** Centro-Zaballa- (19,0%), **Distrito 7 –** Retuerto/El Regato/Kareaga- (15,9%) y **Distrito 8** –Lutxana/Burtzeña- (14,2%).

En relación a la antigüedad del parque de vivienda, la mayoría de las casas de Barakaldo están construidas entre 1951 y 2000 (65,2%) y después del 2000 (21,9%). La **media municipal indica una edad media del parque de viviendas de 55 años, muy superior a su entorno** (menos de 50 en Ezkerraldea) y especialmente a las medias de Bizkaia y Euskadi (inferiores a 45 años), por lo que podríamos hablar de un parque de viviendas envejecido, lo que podría tener relación con la capacidad del municipio de atraer perfiles poblacionales renovadores de municipios del entorno.

Comparando los distritos se pueden observar ciertas diferencias: el Distrito 1 - Centro-Zaballa- (35,6%) y el Distrito 8 –Lutxana/Burtzeña- (22,2%), por ejemplo, tienen el porcentaje más elevado de viviendas anteriores a 1951 mientras que en el Distrito 2 - Lasesarre - Urban Galindo- (35,1%) y el Distrito 7 –Retuerto/El Regato/Kareaga- (49,8%) destacan en lo relativo a su aumento y rejuvenecimiento poblacional, como consecuencia del aumento de su parque de vivienda durante los últimos años (destacando en ambos casos por el porcentaje de viviendas construidas a partir del año 2000).

En cuanto a la superficie de las viviendas de Barakaldo, **el 42,8% de las mismas tiene una superficie construida entre 75-99m2** y el 43,4% tiene un área superior a 100m2. En todo caso, Barakaldo presenta **viviendas con una superficie media** (74,2 m^2 construidos) que si bien es **similar a la de su entorno** es de más de 10 m2 **inferior a la media de Bizkaia y Euskadi.**

Las viviendas de menor superficie construida (<50m^2) se concentran principalmente en el Distrito 4 -Bagatza-Santa Teresa-Beurko- (7,0%) y en el Distrito 8 –Lutxana/Burtzeña- (7,0%), uno de los distritos asimismo con el parque de vivienda más antiguo.

Finalmente, mostrar un aspecto de especial interés para la planificación de la intervención social es el **análisis cruzado de las variables de sobre-envejecimiento y edificios de alta antigüeda**d, ya que permite identificar **bolsas de población mayor de 75 años residiendo en viviendas que tienen más de 65 años.**

Frente a una media municipal de en torno al 8,5%, **más del 22% de las personas mayores de 75 años del Distrito 1** (Centro/Zaballa) y en torno a **algo más del 18% de aquellas de los Distritos 8** (Lutxana/Burtzeña) y 2 (Lasesarre/Urban) reside en viviendas construidas antes de 1950, y por tanto, con mayores posibilidades de carecer de elementos de confort, accesibilidad, etc.

REFLEXIONES FINALES

Entender el pasado para planificar el futuro. Una transición de modelo no finalizada y una comarca y un municipio en mayor desventaja socioeconómica dentro de Euskadi.

La Margen Izquierda (y Barakaldo específicamente) constituyeron el **referente industrial de Euskadi** y uno de los principales en el Estado. Sin embargo, ese **modelo** (muy basado en grandes industrias que quedaron progresivamente obsoletas) obligó a un **proceso** de **reconversión** económica, urbana y social que vistos los datos del informe **no puede decirse que pueda darse por completamente concluida**.

Y es que el análisis de todos los **indicadores estudiados** (a nivel de demografía, educación, economía, empleo, vivienda, etc.) arroja una visión de una **comarca** (de la que Barakaldo no es ajena) que **no ha terminado de finalizar la transición** desde un modelo económico y social basado en la industria siderúrgica tradicional **a otro modelo que aporte valor suficiente** a la población residente como para poder **competir de igual a igual** con otras zonas de Euskadi en la actual coyuntura.

Los datos son claros. De forma generalizada, todo Ezkerraldea (sin ser Barakaldo una excepción) sufre de **mayores volúmenes de desempleo y presenta perfiles formativos menos competitivos**, lo que está conduciendo a **menores niveles de renta, mayores niveles de**

envejecimiento, etc. Son resultantes de un modelo económico, laboral y social que hablan de una comarca que ofrece **menores oportunidades** a sus habitantes que otras de Euskadi.

La planificación e implementación de la intervención social se verá afectada por factores externos sobre los que la capacidad de actuación de acción social será escasa y que requerirán de una actuación integral y coordinada, no solamente municipal.

Esta situación actual y la previsión a futuro configuran un escenario que **afectará claramente a la prestación de los servicios sociales**, pero cuyas condiciones y capacidades de modificación **exceden no solamente las atribuciones competenciales de Acción Social, sino incluso las municipales.**

Una mayor dificultad social, como la que se intuye desde los indicadores macro analizados, generará una **mayor demanda de recursos sociales** y sin embargo es probable que las capacidades técnicas y económicas del municipio tengan **más dificultades** para atenderlas, tanto por la **intensidad y volumen** de casos como por las **propias capacidades** económicas municipales.

Un posible escenario es el de una **"pinza" de difícil desbloqueo** solamente desde los recursos municipales, ya que podemos encontrarnos por un lado con una **población con cada vez mayores niveles de vulnerabilidad** (por su configuración sociodemográfica –envejecimiento- y socioeconómica –desempleo, renta-) y por otro con unas **capacidades municipales mermadas** en cuanto a las **recursos económicos** (insuficiente para generar recursos propios para atender esa demanda).

Esta situación, que como se presentaba anteriormente, afecta no solamente a Barakaldo (que incluso, en algunos indicadores presenta situaciones de "menor desventaja") sino a la práctica totalidad de los municipios con una herencia industrial similar, como es toda la comarca de Ezkerraldea, pero también otros de pasado industrial similar.

Por tanto, son patrones que generarán situaciones en lo relativo a necesidades sociales muy elevadas en volumen de casos e intensidad de los mismos. Y si bien su atención (con la actual configuración competencial, recae principalmente en el área municipal de Acción Social), no puede sin embargo ser enfrentada solamente desde esos recursos propios, sino que requerirá de una **intervención integral desde ámbitos educativos, económicos y laborales sociosanitarios, de planificación urbana**, etc., no solamente a nivel **municipal**, sino claramente de colaboración **interinstitucional** a nivel **supramunicipal**.

UNA MIRADA INTRODUCTORIA

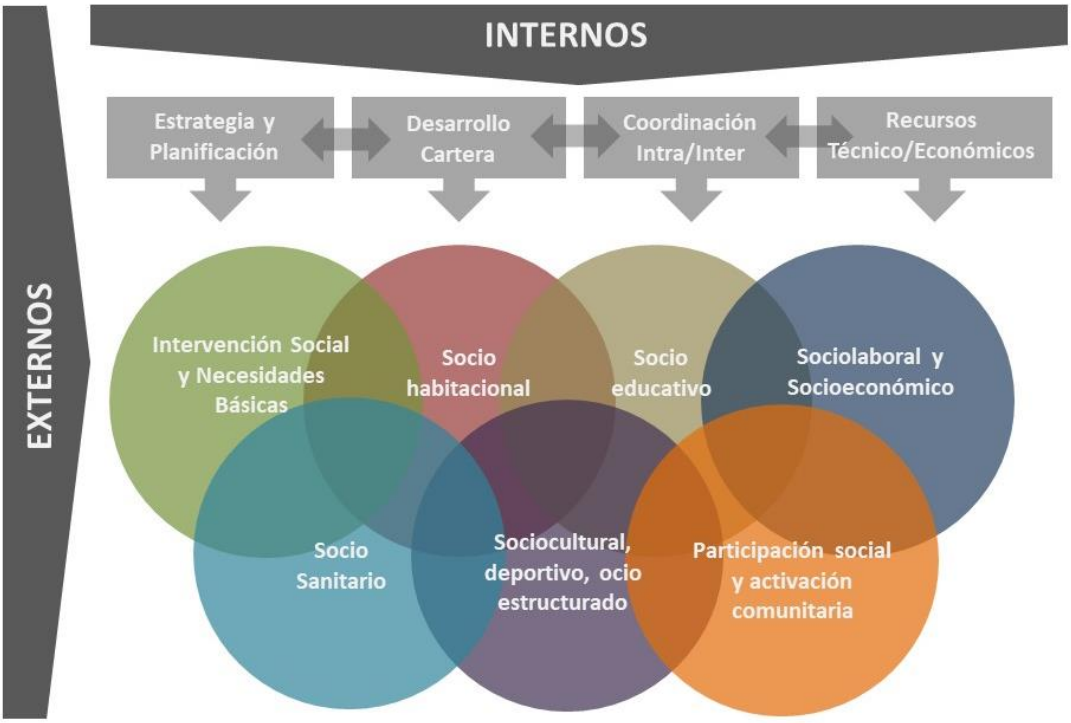
4

ESTRUCTURANDO LAS NECESIDADES. UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA

Como afirma Subirats (2004), "ante la crisis relativa o reconsideración de los modelos del Estado de Bienestar, no se puede seguir hablando de la pobreza y sus efectos como la causa última de las desigualdades y la integración social. Asistimos a nuevos desequilibrios, a nuevas formas de desigualdad que emergen más allá de los ingresos, y se consolidan como determinantes de la marginación y la inhibición social, política, económica y laboral que padecen ciertos colectivos y personas".

Por ello, a lo largo del documento, hemos **aplicado una lógica sistémica al análisis** (ver, por ejemplo, Villegas, E. y Bellido, A; 1992), intentando reseñar algunos de los **patrones de influencia mutua detectados**, si bien, por **motivos de claridad, organización y relación con la actual estructuración organizativa** y competencial pública, se ha articulado y **distribuido la información** en las **categorías** que se presentan a continuación.

Así, aunque las necesidades identificadas se relacionan unas con otras en muchos casos y se influyen mutuamente, para propósitos analíticos el Mapa de Necesidades Sociales se articula en **dos grandes capítulos o espacios:**



- El **primero**, de **carácter pre-interventivo e interno a la estructura municipal** tiene como objeto identificar las **precondiciones organizativas y relacionales** que sobre las que es **necesario actuar para mejorar la propia intervención**. Es decir, hablaría de aquellos **elementos de carácter estratégico, dotacional, organizativo y/o de coordinación** que deben ser abordados para que las herramientas de intervención cumplan mejor su función y por tanto permitan una mejor intervención social. Dicho de otra manera, se trataría **de precondiciones a resolver para la mejora de la intervención social.**

- El **segundo**, de **carácter externo a la estructura municipal y sectorial** en su temática, tiene como objetivo **identificar las propias necesidades sociales de mayor impacto en la cohesión social** de Barakaldo (entendidas desde un amplio espectro interventivo), trabajando para ello desde una estructura de doble entrada:

  - ✓ Necesidades **agrupables por ámbitos sectoriales**, de acuerdo a los siguientes ámbitos o bloques:

    1. Intervención Social y Necesidades Básicas.
    2. Activación Comunitaria, Participación Social e Integración Relacional.
    3. Socioeducativo.
    4. Sociocultural, de ocio estructurado.
    5. Sociolaboral y Socioeconómico.
    6. Sociosanitario.
    7. Sociohabitacional.

  - ✓ Necesidades identificables por **colectivos de edad y grupos de especial interés**. En este sentido, se han establecido **tres grandes grupos de edad**: **Infancia y Familia (<18 años), Personas Adultas y Personas Mayores (>65 años)**. Estos intervalos de edad se han conjugado con **grupos de especial interés** como las **familias monomarentales[2], personas migrantes y minorías étnicas**, incluyendo transversalmente **la perspectiva de género** y prestando especial atención a casuísticas en las que los **bajos niveles de renta** puedan generar o intensificar situaciones de **exclusión social.**

En todo caso, y como se comentaba anteriormente, **ninguna de esas categorías** (internas y externas) **ni agrupaciones** (sectoriales, por grupos de edad, etc.) deben analizarse como **compartimentos estancos**, sino que esta presentación debe entenderse más como una **estructuración analítica** (para el objeto específico de este mapa) **que como una segmentación operativa para la intervención** (puesto que los procesos de cohesión social son siempre de **carácter sistémico**). Entendemos, por tanto, que **el enfoque interventivo debe ser coordinado e interconectado, por la interrelación y conexión constante entre las categorías y agrupaciones** identificadas.

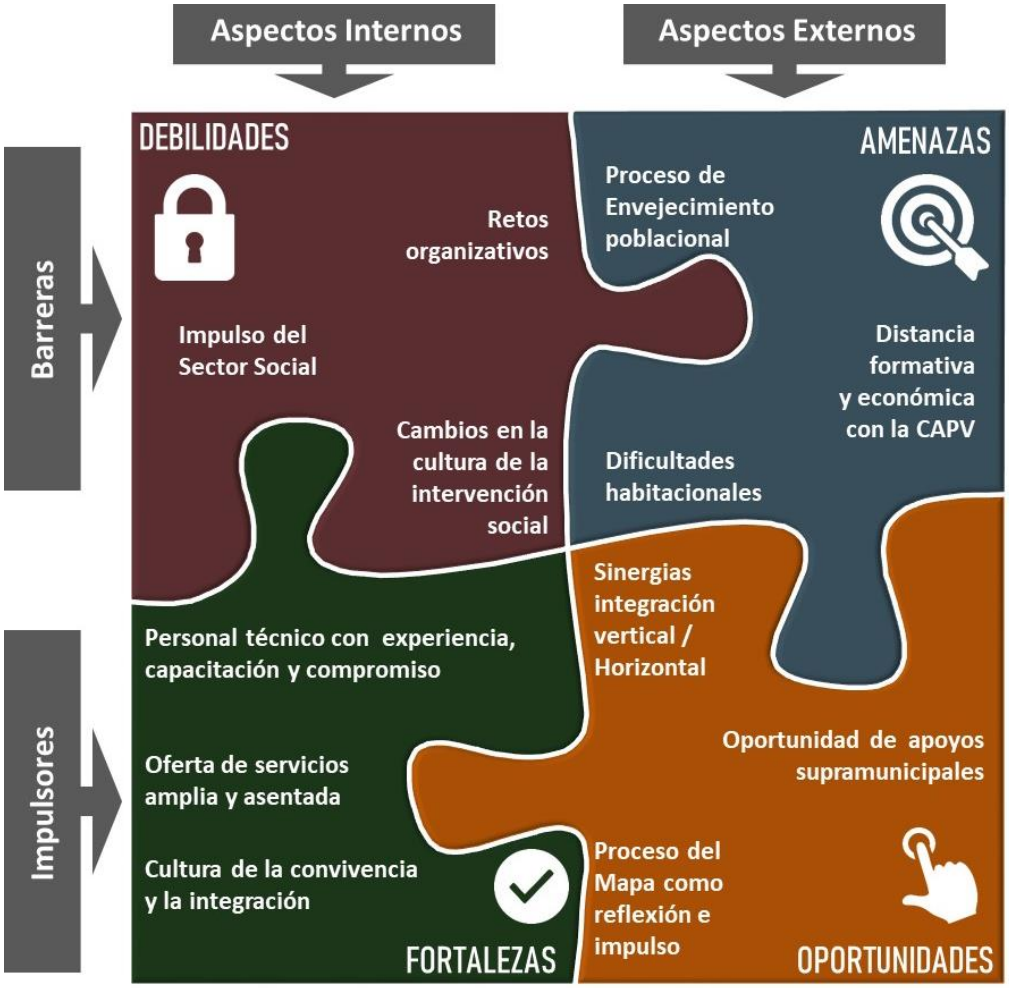
Finalmente, indicar que muchos de los elementos identificados rasgos no son específicos de la realidad de Barakaldo, sino **aspectos aún por resolver del sistema vasco de servicios sociales**

[2] Se utiliza específicamente el término "monomarental", si bien éste no está reconocido gramaticalmente por la RAE, entendiendo que el término genérico "monoparental", desde una perspectiva de riqueza interpretativa, no visibiliza la realidad social específica de las familias formadas por mujeres solas con hijos e hijas, colectivo en el que la desigualdad estructural de género impacta, de manera especialmente negativa, en sus condiciones económicas, de acceso al empleo, de red social y familiar, etc. Se opta, por tanto, el uso concreto de este término para visibilizar indicadores donde el género es determinante a nivel analítico.

en el ámbito municipal y que ya han sido objeto de análisis por el Ararteko en su informe Extraordinario de 2016 sobre "La situación de los servicios sociales municipales en la comunidad autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora" (y algunos que también se mantienen en el informe previo de 2010 dedicado al mismo objeto). Por tanto, siempre que ha sido posible se ha incluido la **correspondiente referencia a los elementos de diagnóstico y recomendaciones del Ararteko,** como elemento de contextualización y referencia compartida a nivel de la CAPV **y en menor medida a otros Planes de Políticas Sociales** (IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, VII Plan de Adicciones de Euskadi, V Plan de Actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración, Plan Director de Vivienda, etc).

ANÁLISIS DAFO. UNA VISIÓN GENERAL.

Como visión general previa a los dos capítulos siguientes (relativos a necesidades internas/organizativas y externas/sectoriales) se presenta un **breve análisis DAFO** que intenta **agrupar** aquellos **elementos de debilidad y amenaza** en relación con necesidades sociales **que aparecen con más fuerza** durante los procesos de análisis cualitativos y cuantitativos, así como los **elementos sobre los que poder apoyarse** (internos o externos) para, a modo de **palanca**, pilotar la intervención.



D DEBILIDADES

Retos organizativos intra/inter.
Como se verá en el siguiente capítulo, se detectan –entre otros- problemas de visión estratégica y planificación, dificultades asociadas a la implementación de la Cartera de Servicios Sociales y problemas de coordinación intra/inter institucionales que necesitarán de ir avanzando en su resolución para poder realizar una intervención integrada y coordinada más eficaz y eficiente.

Impulso al Sector Social.
A pesar de que hubo una época en que el tejido social de Barakaldo fue fuerte y dinámico, en la actualidad se detectan carencias en la red comunitaria organizada, siendo necesario que se vuelva a impulsar al tejido social para aumentar su dinamismo e incidencia.

Cultura interventiva sectorial.
Se detecta la necesidad de desarrollar un cambio de cultura interventiva, impulsando aspectos como la sistematización, recogida de variables de indicadores, medición de impacto, experimentación de proyectos pilotos, co-creación, etc. Esta necesidad no es exclusiva de Barakaldo, sino muy intrínseca de la cultura de intervención social en general.

A AMENAZAS

Envejecimiento poblacional.
El envejecimiento poblacional, aun no siendo una realidad específica de Barakaldo sino una tendencia general en la sociedad, resulta un factor amenazante en el municipio tanto por su propia intensidad (similar a la de Ezkerraldea) como por su efecto multiplicador, junto a otros factores (y especialmente en relación al origen y composición de las capas más jóvenes de población, el parque de vivienda, etc.).

Distancia económico/laboral con la CAPV.
Barakaldo y todo Ezkerraldea en general presentan una creciente distancia en renta disponible e íntimamente relacionado con ello en el nivel formativo, cualificación profesional, euskaldunización, etc, lo que se puede traducir en una merma de capacidad económica municipal y en el atractivo del propio municipio para renovar su modelo poblacional y económico.

Dificultades habitacionales.
La dificultad orográfica propia conjugada con un patrón habitacional y urbanístico heredado del desarrollismo y de una situación actual de post-industrialismo, está generando situaciones de alta dificultad habitacional en cuanto a accesibilidad y confort que inciden negativamente en capas como la infancia y las personas mayores y tienden, además, a concentrarse geográficamente en ciertas zonas del municipio.

F FORTALEZAS

Oferta de servicios amplia y asentada.
Existe una amplia coincidencia en que Barakaldo cuenta con una amplia red de recursos y servicios (a nivel social, educativo, habitacional, etc.) que constituyen una fortaleza propia (y sin la cual la situación social sería sensiblemente peor) y que con mejores procesos de coordinación e integración generará sinergias y tendrá un impacto exponencial.

Personal técnico con amplia experiencia, capacitación y compromiso.
En línea con la anterior fortaleza se identifica que Barakaldo cuenta con un personal técnico (tanto dentro de la propia institución como de las entidades sociales) capacitado y con amplia experiencia y que además se encuentra comprometido con la intervención, con dinámicas de colaboración a nivel técnico –a falta de una mayor sistematización o protocolización- en general positivas.

Cultura de la convivencia y la integración.
Barakaldo es un municipio con una larga tradición integradora y de convivencia de personas procedentes de ubicaciones geográficas distintas, en las que las dinámicas comunitarias han contribuido a superar momentos de fuertes crisis. Este aspecto es sin duda uno de las principales fortalezas sobre las que se cimienta la actual convivencia y que, por ejemplo, es muy bien valorada por aquellas personas que eligen Barakaldo para vivir.

O OPORTUNIDADES

El propio proceso de elaboración del Mapa como toma de conciencia e impulso.
Entre la práctica totalidad de los agentes participantes se aprecia un sentimiento de esperanza en la oportunidad que este documento (y las herramientas y productos asociados) pueda tener como punto de partida para relanzar las dinámicas interventivas y colaborativas.

Efecto multiplicador de impacto de los procesos de coordinación y reorganización.
En general se detecta que la mejora de los procesos de coordinación o la reorganización de algunos procesos actuales contribuiría a aumentar el impacto de los actuales recursos, impulsando su rendimiento y sostenibilidad, algo que será necesario (aunque puede que no suficiente) ante los desafíos sociales, habitacionales, educativos y laborales que llegan.

Perspectiva de apoyos supramunicipales.
Muchas de las conclusiones de este proceso de trabajo convergen con elementos ya detectados por otras instituciones (como el Ararteko o el Parlamento Vasco) que, en el primer caso, han realizado claras recomendaciones para la mejora de los servicios sociales en la CAPV y, en el segundo caso, apuntan al reconocimiento de que es necesario movilizar recursos extraordinarios supramunicipales a nivel de Ezkerraldea.

PRECONDICIONES A LA INTERVENCIÓN. ASPECTOS INTERNOS

5

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO. CONCEPTUALIZACIÓN Y ENFOQUE.

Como se indicaba en el capítulo previo, en el proceso de trabajo para la elaboración de este mapa se han identificado, con altos niveles de coincidencia, una serie de **necesidades internas a la actuación técnica** sobre las que deberá actuarse para mejorar la propia intervención social, puesto que avanzar en las mismas mejorará su eficacia y eficiencia y tendrían un fuerte impacto positivo en la atención de las propias necesidades sociales. En otras palabras, se trataría de aspectos que inciden en que desde el ámbito municipal se pueda afrontar en mejores condiciones el trabajo para resolver las necesidades sociales identificadas.

Son, por tanto, **pre-condiciones a la mejora de la intervención social** en sentido amplio y que (como se apuntaba anteriormente) no son elementos de los que específicamente adolezca el Ayuntamiento de Barakaldo, sino que muchas veces son aspectos aún por resolver del sistema vasco de servicios sociales en su ámbito municipal.

Siguiendo la lógica organizativa y analítica antes expuesta, estos elementos se han estructurado en **cuatro grandes bloques.**

1. **BLOQUE 1. ESTRATEGIA.**
   Influencia, Modelo, Planificación Municipal y Empoderamiento técnico.
2. **BLOQUE 2. MARCO NORMATIVO.**
   Dificultades en la Ley de Servicios Sociales y el desarrollo de la Cartera de SS.
3. **BLOQUE 3. COORDINACIÓN / INTEGRACIÓN.**
   Mejora de la coordinación intra e inter e Integración Horizontal/Vertical.
4. **BLOQUE 4. RECURSOS.**
   Dotación y Capacitación de Recursos Técnicos y Económicos.

1 BLOQUE 1. ESTRATEGIA.
Influencia, Modelo, Planificación Municipal y Empoderamiento técnico.

Durante el proceso de trabajo se identificado una reflexión ampliamente compartida a nivel técnico, político y social sobre la necesidad de dotarse de una mayor **visión y planificación estratégica en lo relativo a la intervención social**, para diseñar estrategias y estructuras que mejoren la inclusión social a medio y largo plazo.

Se coincide en la necesidad de avanzar hacia un **mayor liderazgo político mantenido en el tiempo** (independientemente del equipo de Gobierno en cada legislatura) y que por tanto **dote de continuidad a las políticas públicas**, así como de un impulso del **empoderamiento técnico** que dote a los servicios sociales de una mayor ascendencia y permita avanzar en ámbitos de diseño, articulación y coordinación. De trataría de combatir lo que ya Subirats (2007) identificaba hace más de una década al afirmar que "la percepción de los profesionales sobre su práctica cotidiana en muchos casos se ve afectada por la falta de marcos de referencia, por cierta sensación de abandono y desprestigio, por un trabajo sin pautas claras en cuanto a actuaciones estratégicas que permita la planificación y la prevención". Más concretamente, entre las principales necesidades identificadas, destacarían las siguientes:

Visión, estrategia y planificación para revertir la actual situación, con vocación de sostenibilidad y durabilidad.
En un ámbito de intervención con dificultades como las que presenta Barakaldo (alta complejidad sociohabitacional, sociolaboral, etc.), se apunta a la importancia de que el Ayuntamiento sea capaz diseñar una estrategia de intervención a medio plazo, destinada a ir progresivamente revirtiendo la actual situación, con **planes estratégicos operativos y planes de intervención con recursos asociados.** En ella será clave asimismo una ascendencia suficiente como para integrar, movilizar y coordinar recursos no solamente municipales (desarrollando una mirada más social en otras áreas) sino supra-municipales (incorporando, incluso, apoyos técnicos y presupuestarios de otras instituciones).

Apoyos políticos específicos para generar coordinaciones técnicas más efectivas.
El apoyo político en ámbitos de coordinación puede aumentar significativamente la capacidad de influencia e impacto de iniciativas técnicas, de forma que "no se queden en el papel de los planes y estrategias". Se hace referencia además que si **bien existen iniciativas de coordinación** intersectorial o interinstitucional a nivel **técnico**, éstas son de carácter **micro** y en ocasiones relativamente **informales**. Sin embargo, una **apuesta institucional por la constitución de mesas estructuradas de coordinación** (avaladas desde los ámbitos políticos y con dotación en horas e instrumentos para su actuación) permitiría mejorar en protocolos, dinámicas, etc.

Se considera, por tanto, que un impulso político decidido en la estructuración y sistematización de las dinámicas de coordinación generará un impacto mucho mayor en la puesta en marcha de procesos interdisciplinares y la reducción de espacios de estanqueidad, recogiéndose en el trabajo de campo, de forma muy recurrente, aportaciones del estilo de que "ante la solución de un mismo problema, un equipo multidisciplinar, con diferentes miradas, facilitaría una solución más eficaz".

Movilización de recursos a nivel supramunicipal e implicación interinstitucional.
Tal y como se aprecia en el análisis de cohesión social realizado para este proceso (Agintzari, GISLan, 2017), Barakaldo presenta unas dificultades sociales muy similares a las de otros municipios de carácter postindustrial y muy específicamente al resto de Ezkerraldea. Por ello, se apunta a la necesidad de **movilizar recursos** (técnicos y económicos) **supramunicipales** (procedentes de otras instituciones como Diputación Foral de Bizkaia y Gobierno Vasco) con **carácter estable y continuado** para generar estrategias, al menos comarcales, así como a intentar reducir rigideces competenciales, integrando visiones y recursos en modelos de actuación inter-institucional e inter-departamental, más compartidos.

Esto podría alinearse con las **conclusiones del Parlamento Vasco** en relación a la situación de Ezkerraldea, que ha solicitado recientemente la puesta en marcha de "recursos de choque" (Rojas, 2018) a múltiples niveles que permitan paliar las carencias (que como se apreciaba en el diagnóstico cuantitativo) afectan no solamente a Barakaldo sino a toda la comarca, a través de una estrategia interinstitucional, con **líneas de trabajo específicas para situaciones de especial vulnerabilidad,** como y vienen indicando también otros diagnósticos (Izaola; 2017; EAPN; 2018) en materia de infancia, mayores o alta exclusión.

Proyectos técnicos estables y coordinados con visión a medio y largo.
También se hace referencia a las propias **carencias estratégicas que ha supuesto** durante varios años **la falta de jefaturas de sección** (formalmente constituidas como tales) en los ámbitos de intervención social y mayores, siendo necesario en la actualidad **poner en marcha ambos proyectos** y a su vez comenzar con las **estrategias de coordinación** de las cuatro jefaturas de sección. Esto va a motivar que vaya a ser **necesario un período de ajuste intra-área**, para coordinar los planes de intervención y las estrategias de las cuatro jefaturas, así como para identificar áreas sinérgicas y otras que pudieran –en su caso- tener problemas de coordinación, identificando y articulando soluciones compartidas.

2 BLOQUE 2. MARCO NORMATIVO.
Dificultades en la Ley de Servicios Sociales y en el desarrollo de la Cartera de SS.

A pesar de la consideración generalizada de que la Cartera de Servicios Sociales ha supuesto un impulso esencial a la prestación de servicios sociales, se apunta también de manera consensuada a que su proceso de implementación está generando una serie de disfunciones que afectan a la capacidad de intervención municipal ante necesidades sociales, tanto por el esfuerzo (técnico y económico) para su puesta en marcha, como por las propias dificultades y desajustes de algunos de los mismos. Entre las principales necesidades identificadas en este ámbito, destacarían las siguientes:

La Ley de Servicios Sociales no prevé mecanismos para ajustar la oferta de servicios sociales a municipios con mayores problemáticas sociales.
Tanto desde el ámbito técnico como social se ha recogido con claridad que lo indicado por la Ley de Servicios Sociales y los servicios recogidos en la Cartera presentan distintos problemas operativos.

En primer lugar, tanto a nivel político, técnico y social se comparte la percepción de que la Ley de Servicios Sociales no tiene en cuenta la especificidad de municipios como Barakaldo (o

Ezkerraldea en general) con mayores concentraciones de problemáticas sociales de alta dificultad y cuya resolución no depende únicamente de la intervención social.

Asimismo, desde el ámbito técnico y social se apunta a que por la caracterización socioeconómica y sociodemográfica de la población, pero también por la larga tradición e implantación de muchos recursos en Barakaldo, la población acude en mayor medida a recursos de carácter público, siendo la oferta pública la principal y en ocasiones la única accesible (frente a otros municipios con mayor capacidad económica y, por tanto, con mayor presencia privada de recursos socioeducativos y sobre todo psicosociales).

Esto aumenta la presión –debido a lo ya referido a ratios y tipologías de situaciones- (en número de casos e intensidad) de la oferta pública, sin ofrecer el marco normativo soluciones específicas y llegándose a lo que se ha denominado durante el trabajo de campo, "ratios de expedientes por Trabajadora Social desbordantes". Entre otras críticas, se apunta a que:

- La **determinación de una zona básica** asociada a "las zonas particularmente desfavorecidas o degradadas, un ámbito poblacional de 3.000 habitantes" no queda establecida de forma clara en cuanto a sus mecanismos, lo que en la práctica hace que en general se traten de forma normalizada, es decir, "5.000 habitantes". Y se apunta, a que en determinadas zonas incluso de 3.000 habitantes, dependiendo de su perfil, podría suponer un número de expedientes inabarcable, en cuanto a número y exigencia.

- Asimismo, la Ley de Servicios Sociales tampoco contempla ningún tipo **de mecanismo de apoyo supramunicipal** para **reforzar técnica y económicamente** aquellas "zonas particularmente desfavorecidas o degradadas", entendiendo que los casos en esas zonas básicas conllevarán más tiempo, esfuerzo, coordinación de recursos e incluso formación. Es decir, actualmente, las Unidades Sociales de Base y los Equipos de Intervención Socioeducativa y Psicosocial de estas zonas presentan mayores dificultades para intervenir, ya que no se establecen ratios específicos que equilibren la dificultad y volumen de casos. Y además, a nivel económico se produce la paradoja de que tengan que ser los ayuntamientos con recursos económicos más ajustados los que deban establecer servicios sociales más extensos, con el consecuente incremento del gasto.

Necesidad de terminar de implantar la Cartera de Servicios Sociales, repensando y rediseñando algunos de los servicios ya desarrollados.

Desde hace un tiempo existe una reflexión sectorial ampliamente compartida sobre que a pesar del avance evidente en la configuración del sistema vasco de protección social a través de la Ley y la Cartera -por su capacidad de ordenación, sistematización y dotación presupuestaria-, puede ser necesario comenzar con un proceso de reflexión sobre una posible reorientación, ajuste o modificación de la misma.

Además de terminar de implantar todos los **servicios de Cartera,** los agentes participantes consideran **que algunos de ellos son insuficientes** (en cuanto a dotación) **y que otros están desajustados** (por su diseño y/o requerimientos). Esta doble reflexión, además de darse en Barakaldo es ampliamente compartida dentro del sector social (Duque, 2014; SIIS, 2015) y es incluso evidenciada por el Ararteko (2016) que aprecia "riesgo de que determinadas necesidades no sean adecuadamente cubiertas por los servicios y prestaciones contempladas en el Decreto de Cartera", lo que es altamente coincidente con las necesidades identificadas

para Barakaldo –de acuerdo a la información recogida durante los procesos de trabajo-, tal como se puede apreciar a continuación:

Nº	Servicio / Necesidad Identificada.
1.1.	**Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación.**
Desde el ámbito técnico, político y social, se apunta a la necesidad de seguir trabajando por un cada vez mayor acercamiento físico de los recursos de Base, para estar progresivamente más próximos a la realidad comunitaria y aumentar su conocimiento específico de su zona básica y su cercanía referencial a la población que la habita, de forma que no solamente se puedan detectar las necesidades sociales con mayor rapidez (especialmente de infancia o personas mayores, de acuerdo a lo aportado desde los agentes consultados) sino para poder articular una intervención más preventiva o al menos en un estadio de menor complejidad. Similar es la conclusión del Ararteko (2016) sobre la necesidad de cumplimiento de lo establecido por el Plan Estratégico de Servicios Sociales, en relación con el desarrollo de los servicios sociales de base (1.1 a 1.4) y de su gestión descentralizada (a través, en su caso, de las unidades sociales de base), adecuando los servicios a las características de cada comunidad y promoviendo un enfoque preventivo y la apertura de los servicios al entorno (impulsando las visitas a domicilio, el trabajo grupal, el conocimiento de los recursos de la comunidad y la colaboración con los mismos, etc.)	
1.2.	**Servicio de Ayuda a Domicilio – SAD**
Una de las principales necesidades detectadas (y compartida a todos los niveles) es la de iniciar una reflexión para actualizar el SAD, al percibirse que la orientación del mismo, las funciones que cubre e incluso que ciertas incompatibilidades (algunas ya en proceso de eliminación) lastran su capacidad de atención de las actuales necesidades sociales, pero especialmente las futuras. Esta reflexión coincide con lo que ya indicaba el Ararteko (2016), que apreciaba la reforma del SAD como una de las principales prioridades de los Servicios Sociales Municipales vascos, afirmando que "las mayores carencias –o las que son señaladas con mayor frecuencia– son las relativas a los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial y, muy especialmente, al Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), cuyo declive y deterioro se plantea como uno de los grandes déficits de los servicios municipales de atención primaria en Euskadi", a la vez que concluía que se trata de un servicio que presenta "falta de adaptación a los nuevos perfiles y necesidades sociales".	
1.3.	**Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial**
A pesar de que la Cartera de Servicios Sociales no establece limitaciones de edad, históricamente los servicios socioeducativos y psicosociales han tendido a intervenir con infancia y familia a nivel municipal, quedando en general fuera grupos como las personas adultas solas o parte de las personas mayores. Por tanto, se detecta la necesidad de universalizar el servicio 1.3, llegando a la población adulta mayor de 18 años, en la línea por lo que también indica el Ararteko (2016) sobre la "necesidad de extender y reforzar el servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3)".	
1.4.	**Servicio de apoyo a personas cuidadoras**
Se recoge por un lado la necesidad de reforzar el programa Zainduz, mejorando ratios y aumentando horas de atención, así como complementando las actividades (talleres, etc.). Asimismo, se apunta a la necesidad de mejorar los propios mecanismos de detección de familias que puedan necesitar del programa, mejorando la comunicación y difusión.	
1.5.	**Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales**
El servicio 1.5 es uno de los menos desarrollados a nivel general de toda la Cartera, siendo por ejemplo uno de los más desconocidos a nivel social. Durante el proceso participativo se recoge, desde el ámbito técnico, la necesidad de ir avanzando hacia un diseño propio que se adapte a la realidad de Barakaldo, dando los primeros pasos de concepción de un modelo, que posteriormente	

pudiera ser pilotado (para analizar su funcionamiento y mejorarlo) antes de sistematizarlo para todo el municipio. El Arárteko (2016) por su lado, tiene aportaciones en la misma línea y recomienda el "desarrollo del todavía escasamente definido servicio de promoción de la participación y la inclusión social (1.5.)"	
1.7.	**Servicios de atención diurna**
Se trata de uno de los servicios de más reciente creación, por lo que se encuentra en una fase de rodaje inicial. Se recoge la necesidad de pilotarlo de forma que pueda ser un servicio estable a corto plazo. Y específicamente sobre la funcionalidad de alimentación, desde el tejido social se alerta de la necesidad de que el dispositivo de comedor social se mantenga operativo los siete días de la semana, garantizando la continuidad de esta prestación. Respecto a este servicio (pero también para el 1.8 y el 1.9) el Arárteko (2016) también muestra su "preocupación por la escasa dotación de plazas de los servicios de atención diurna (1.7), acogida nocturna (1.8) y alojamiento (1.9), así como por las dificultades para su despliegue territorial".	
1.8	**Servicios de acogida nocturna**
Al igual que el anterior, desde la formalización del servicio se encuentra en fase de rodaje inicial. Se recoge la necesidad de pilotarlo de forma que pueda ser un servicio estable a corto plazo. Respecto a los requerimientos, desde el tejido social se apunta a la necesidad de que se flexibilicen, ya que en la actualidad aquellas personas con problemáticas de salud mental quedan excluidas del recurso, puesto que los apartados b) y c) de la ficha impiden su uso.	
1.9.	**Servicios de alojamiento**
Desde el ámbito técnico y social se reconoce la necesidad de desarrollar **servicios de alojamiento** de urgencia que no estén limitados por el actual requerimiento del servicio 1.9.2, que establece que es un recurso únicamente para mayores de 18 años, lo que está generando **disfuncionalidades muy graves** en los casos de emergencia social de **familias con menores de edad** a cargo, al tener que separar la unidad convivencial, siendo por tanto necesario desarrollar el servicio 1.9.1.1. Asimismo, se detecta también –de forma ampliamente compartida- la **necesidad de aumentar la dotación de los recursos residenciales** (1.9.3. y 1.9.4) para personas con una **dependencia** de **Grado I[3],** por considerarse que carecen de recursos suficientes y que la aplicación de la Ley de Dependencia se ha centrado más en las situaciones de mayor dependencia. De hecho, el propio Arárteko (2016) alerta de que en "Bizkaia llama la atención la escasa dotación de plazas en apartamentos y viviendas tuteladas" de este tipo y del desajuste del diseño previsto por la Cartera para estos servicios para el Grado I, siendo a su juicio necesario "adecuar la oferta de esas plazas a las características de las personas destinatarias que se señalan en la cartera".	

Necesidad de incorporar a la oferta pública otros servicios de carácter intermedio que puedan aportar flexibilidad y complementar la atención y que no están incluidos en la Cartera de Servicios Sociales.

Muy relacionado con lo anterior, se detecta que ciertos dispositivos que han mostrado ser de utilidad (y que de hecho se vienen prestando con continuidad) no están recogidos en la Cartera. Esto genera problemas de alineación con el diseño (atención comunitaria / especializada), coordinación (municipal / supramunicipal) e incluso financiación (presupuestaria) que la Ley de Servicios Sociales establece, quedando en una posición de mayor vulnerabilidad, pese a la clara utilidad mostrada. Así, el Arárteko (2016) también apunta a esa "falta de flexibilidad" y "falta de

[3] Recordar que "el grado I de dependencia moderada es cuando la persona necesita ayuda para realizar varias Actividades Básicas de la Vida Diaria al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal" (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia).

recursos de carácter intermedio", reconociendo el "esfuerzo relativamente importante con relación a servicios y prestaciones no incluidos en el Decreto de Cartera y/o que no son de competencia municipal".

En la misma línea, Fernando Fantova (2017b), autor esencial en materia de la Cartera de Servicios, reconoce que "el propio diseño de los servicios que recogen las fichas del decreto de Cartera (centrándonos ahora en lo que se refiere más explícitamente a la exclusión e inclusión social) ha sido objeto de críticas, en la medida en que puede haber **alternativas o combinaciones necesarias** (por ejemplo, en términos de perfil de usuarias, proximidad, exigencia, intensidad, duración u otros aspectos. […] En lo que tiene que ver con la inclusión y la exclusión social (o su riesgo), los servicios de atención primaria (por las características de los diurnos, nocturnos y residenciales y por las restricciones o indefinición del resto) **no parecen diseñados para dar soporte a las personas**, posibilitando que no necesiten servicios de atención secundaria o tras hacer uso de los servicios de atención secundaria".

Por su especial trascendencia técnica y total coincidencia con las distintas visiones técnicas y sociales, se echa en falta específicamente la existencia de un dispositivo (programa/servicio) de "**apoyo a la transición a la vida independiente para juventud en vulnerabilidad**", que desde una perspectiva integral pueda movilizar y activar distintos recursos, tanto de cartera (1.3; 2.4.4.4., etc.) como de otros sectores (renta de garantía, vivienda, formación), aportando coherencia y continuidad.

Necesidad social emergente y muy extendida que afecta al conjunto de la población: "100.000 personas de 18 a 44 no pueden construir un hogar propio por dificultades económicas" (Zalakain, 2017a) y que retrasa la edad de emancipación a casi los 30 años en la CAPV (EJ-GV, 2011-) y por tanto prioridad **a nivel de Euskadi**, tal y como recoge el Eje 1 del IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, (Gobierno Vasco, 2018a) **afecta sin embargo y muy especialmente en la juventud vulnerable** (por ejemplo, procedente de acogimiento residencial, de familias disfuncionales, en situaciones de post-adopción, etc.). Esto lleva a autoras como Moreno (2012) a afirmar que "en las transiciones fallidas de los jóvenes, hay[a] que preguntarse por el papel que desempeñan los servicios sociales" y a reflexionar sobre que "es prioritario repensar y reorientar las políticas públicas de juventud conjugando las necesidades objetivas y subjetivas de los jóvenes".

Y es que a pesar de todo lo anterior, el **diseño general de la política pública sigue sin contemplar las transiciones a la vida adulta** como un proceso objeto de apoyo ni tiene en cuenta las necesidades específicas desde una **perspectiva integral que coordine recursos** de distintos sectores. De hecho, aquellos colectivos que más apoyos van a requerir se encuentran por el contrario **obligados a realizar su transición casi 12 años antes que la media vasca**, ya que al cumplir los 18 años dejan –en general y de forma abrupta- de ser objeto de atención pública, a pesar de que sus necesidades siguen lógicamente vigentes (a nivel económico, habitacional, formativo, socioeducativo, psicosocial, etc.).

La puesta en marcha de nuevos servicios de Cartera está requiriendo de grandes esfuerzos organizativos, de gestión y económicos.

Desde la visión técnica también se indica que, como consecuencia de todo lo anterior, el proceso en el que se está inmerso para **finalización el despliegue del Decreto de Cartera** limita la capacidad de "mirada a largo plazo", puesto que a diferencia de otros subsistemas, no se trata

de adaptar un sistema ya en marcha sino la crear desde cero de recursos propios, lo que supone un mayor esfuerzo de planificación, dotación económica, diseño, articulación y carga de gestión administrativa, lo que conlleva que una gran parte del tiempo de los perfiles de gestión se tenga que utilizar en tareas no estratégicas, pero imprescindibles para el funcionamiento diario.

En este ámbito, y relacionada con las esperanzas que a nivel técnico se tiene depositadas en que la finalización del proceso de implantación de los recursos de Cartera permita esa otra mirada más estratégica, una vez los recursos se encuentren en una situación de mayor estabilidad y permitan afrontar nuevos retos, de forma que usando aquellas palabras de Subirats (2007) se pueda solventar "la sensación de trabajar más sobre las consecuencias que sobre las causas de los problemas".

3 BLOQUE 3. COORDINACIÓN / INTEGRACIÓN.
Mejora de la coordinación intra e inter e integración horizontal/vertical.

A lo largo del proceso participativo se han ido identificando problemáticas asociadas a "*rigideces competenciales*" o "*dificultades de coordinación interinstitucional e interdisciplinar*", altamente coincidentes con las evidenciadas por el Ararteko (2016), que alerta de deficiencias en la "continuidad de la atención" por las "dificultades de coordinación con los servicios sociales de atención secundaria" y que habla de mayor necesidad de "flexibilidad", "inter-institucionalidad" y especialmente de la necesidad de "establecimiento de límites claros entre la atención primaria y la atención secundaria, en el marco de una atención continuada y de calidad".

Asimismo, se identifican dificultades de proceso derivadas de problemas de coordinación entre los niveles primario y secundario en lo relativo a la delimitación competencial por la ausencia de un modelo común de intervención en el ámbito de la atención primaria", al hilo de lo recogido también por el Ararteko (2016) que pone de manifiesto las "dificultades para asumir el conjunto de los servicios de atención primaria, más allá de los servicios específicamente atribuidos al servicio social de base", además de una falta de influencia real del sistema de servicios sociales en el conjunto de la política pública que le lastra con conclusiones todas ellas que entroncan directamente con las carencias organizativas, técnicas y económicas antes indicados y con las necesidades de integración horizontal y vertical.

Mejora de la integración horizontal y vertical para un mejor rendimiento de los recursos, desde una perspectiva sistémica e integrada.

El proceso participativo técnico, político y social ha arrojado claras conclusiones en relación con la detección de espacios de mejora en la coordinación intra-área, intra-institucional e inter-institucional, así como inter-agente, en la línea de lo ya recogido por el Ararteko en cuanto a la necesidad de "articulación de formas más flexibles de coordinación a nivel local" (Ararteko, 2016).

Se trata de una necesidad recurrente, habitual en otros sectores como el sanitario (Ortún y López Casasnovas, 2002; Osakidetza, 2016; López Casasnovas, 2018), recogida como esencial por distintos organismos internacionales (OECD, 2015; CE; 2015) y sobre la que también desde hace un tiempo autores del ámbito de la intervención social (Subirats, 2010; Fantova, 2017a, 2017b) vienen incidiendo. Durante el proceso de trabajo para la elaboración de este documento, esta necesidad aparece de forma reiterada, con afirmaciones como "*no hay coordinación entre áreas*", "*no hay una respuesta coordinada, tienes que realizar trámites en 4 o 5 áreas, es lento y*

lleno de dificultades" y que todo ello incide finamente en que "*se van sumando escalones de dificultad*".

De hecho, si asumimos como afirma Fantova (2015) que el objeto de la intervención social es, entre otros, el fomento de la "autonomía funcional y de la integración relacional" y que "las capacidades funcionales que posibilitan la autonomía funcional se conservan o consiguen en buena medida gracias a la atención sanitaria o educativa [y que] la integración relacional viene altamente facilitada por la inclusión laboral, habitacional o económica", se aprecia la necesidad inexcusable de favorecer una coordinación estratégica y práctica que favorezca la integración vertical y horizontal.

Sin embargo, **no por más esencial la integración deja de ser un proceso complejo**, con múltiples complicaciones para su implementación práctica. Fernando Fantova (2017c) muestra esas dificultades al afirmar que "cuando decidimos transformar la (vieja) asistencia social residual en unos (nuevos) servicios sociales universales, debemos entender lo que esta ciaboga representa en términos de especialización sectorial y en términos de posicionamiento ante la ciudadanía y reconocimiento por parte de la población. A la vez, hemos de ser conscientes de las restricciones y alternativas que se nos presentan en términos de integración vertical (por ejemplo, entre atención primaria y secundaria) u horizontal (por ejemplo, con sanidad, educación, empleo, vivienda o garantía de ingresos)".

Se trata, por tanto, de un ámbito esencial, y que en línea con lo anterior, así se ha identificado con nitidez durante el proceso de trabajo. De hecho, si bien existe una percepción bastante extendida de que Barakaldo es un municipio que dispone de muchos recursos de intervención (aunque, como se verá más adelante, con retos técnicos y dotacionales para la actual situación) se viene a coincidir en que su eficiencia podría aumentar si se establecieran modelos de coordinación más eficaces.

En otras palabras, una **mejora de la coordinación podrá conseguir mejores resultados de los recursos existentes** y **si bien** éstos, por las dificultades que en algunos casos afronta Barakaldo quizás sigan **siendo insuficientes** en ciertos casos, **se escalaría su rendimiento sin incrementar el gasto** público si se:

- **Mejora la coordinación dentro del Área de Acción Social**. En este sentido, se destaca la necesidad de integrar los nuevos proyectos técnicos de las jefaturas de Inserción Social y Personas Mayores en una estrategia más amplia para toda el Área de Acción Social. Este proceso, en la medida en que se trata de dos jefaturas recientemente nombradas se viene a coincidir en que llevará un tiempo, pero permitirá un cambio sustancial frente a la anterior situación de vacío, contribuyendo a avanzar en la planificación, diseño estratégico y coordinación e integración de recursos.

- **Mejora la coordinación horizontal,** entre **Acción Social y otras áreas de "alto impacto"**[4] en servicios sociales como vivienda, educación, cultura, deporte y juventud, seguridad ciudadana, etc. Como ya se ha venido apuntando, la integración social no será posible con los medios exclusivos asociados a la intervención social, sino que requerirá de un **trabajo integrado con otras áreas**, apuntándose a la necesidad de **reflexionar,** por ejemplo, sobre si las actuales **dependencias funcionales** son las más eficientes y

[4] Ver más detalle en P40.

estudiando posibles reestructuraciones de áreas (como la integración de ciertos servicios como adicciones o absentismo en el ámbito competencial de Acción Social) pero también referente a la **generación de mesas de coordinación** para desarrollo de estrategias y proyectos concretos entre distintas áreas municipales o incluso **procesos pedagógicos de transversalización de una "mirada social"** en otras áreas sectoriales.

Específicamente, desde el tejido social, se destaca la necesidad de conseguir que los **ámbitos administrativos desarrollen esa mirada social,** citando especialmente las dificultades para el empadronamiento, paso administrativo que es "llave" para el acceso posterior a prestaciones y derechos, como el acceso a la TIS (Sanidad), la formación ocupacional (educación) o la RGI (sistema de garantía de ingresos) y solicitando que este trámite pueda simplificarse y flexibilizarse, para mejorar y agilizar los pasos siguientes de los itinerarios de integración desarrollados desde acción social, ya que esta dificultad afecta a los colectivos más vulnerables, como las personas sin hogar y/o migrantes.

- Mejora la coordinación **inter-institucional, tanto a nivel de integración vertical como también horizontal**, es decir, tanto en el ámbito específico de los Servicios Sociales como con otras áreas de "alto impacto", sobre las que el Ararteko (2016) detecta margen de mejora, hablando de "dificultades respecto a la coordinación con el resto de los sistemas de protección". Relacionado con esto, durante el proceso de trabajo se han recogido múltiples reflexiones sobre "*situaciones y colectivos que no parecen ser competencia de nadie*" y que, sin embargo, "*presentan dificultades que no son correctamente atendidas debido a esos huecos de coordinació*n" y que "*se pierden por las grietas del sistema*".

  Si bien este aspecto se desarrollará en mayor medida más adelante, cabe señalar que las áreas en las que se incide con mayor relevancia sobre la necesidad de avanzar en coordinación y de incorporar una mirada social a las mismas son Educación, Empleo y Garantía de Ingresos, Vivienda y Sanidad. Para cada una de ellas destacaremos las principales necesidades detectadas durante los procesos participativos y las conectaremos (por su plena coincidencia) con las ya mostradas por el Ararteko (2016) en un plano de actuación en toda la CAPV:

  - ✓ En relación con **Educación**, durante el trabajo participativo se recogen las dificultades de coordinación con el espacio educativo (y principalmente el concertado), alertando de que no solamente el sistema educativo está perdiendo su capacidad generadora de equidad, sino que no se está aprovechando de forma suficiente la capacidad de "antena" en la detección de problemáticas ("*la detección no funciona en los colegios porque falta mirada social*") ni se utiliza el tiempo privilegiado que supone la educación para avanzar en la integración ("*desde lo educativo se pide a Acción Social recursos para integrar a los menores que no encajan en su modelo, pero no hay una acción de reflexión sobre adaptar su modelo a la realidad social*").

    Estas dificultades son asimismo recogidas por el Ararteko (2016), que indica que: "con relación al sistema educativo existe bastante consenso a la hora de afirmar que este es uno de los sistemas con el que la coordinación es más escasa". Se hace referencia, por un lado, a la "necesidad de reorientar la intervención con personas

menores de edad en riesgo de desprotección para lograr una mayor implicación del entorno escolar en la atención y seguimiento a este tipo de casos. Por otro lado, también se identifican problemas sociales emergentes, tales como el *bullying* o acoso escolar".

- ✓ En relación con **Empleo y Garantía de Ingresos** tanto desde el ámbito técnico municipal de acción social como desde las entidades sociales que trabajan en este campo se hace referencia explícita al cambio de criterio técnico en Lanbide sucedido en los últimos años, ya que la actual exigencia y complejidad administrativa está generando problemas en la integración social de las personas justamente en mayor situación de exclusión social, al exigir requerimientos y procedimientos administrativos que éstas no tienen muchas veces capacidad de solventar, incluyendo aquí desde elementos más micro (como la penalización de la pérdida de la RGI por retrasos o carencias administrativas) a otras de tipo más macro (como las relativas como el aumento de los años de residencia en la CAPV).

  Estas dificultades son, como antes se indicaba, ampliamente recogidas por el Ararteko, que ya en su informe extraordinario de 2016 denunciaba lo siguiente: "los problemas de coordinación con Lanbide en lo que se refiere a las políticas de empleo y garantía de ingresos ya han sido ampliamente abordado[s]. En todo caso, cabe recordar que las principales problemáticas identificadas son tres: la falta de continuidad en la atención entre los servicios sociales de atención primaria y Lanbide; las suspensiones de la RGI que no toman en consideración las dificultades sociales de las personas perceptoras, debidamente acreditadas por los servicios sociales y que dificulta que puedan cumplir con todos los requisitos administrativos exigidos para percibir la prestación; y la falta de instrumentos y planes de inserción sociolaboral para las personas y colectivos en situación de exclusión social y que presentan mayores dificultades de inserción laboral".

- ✓ En relación con **Vivienda**, el trabajo participativo ha puesto de manifiesto la práctica imposibilidad de movilizar vivienda para las personas en exclusión social (además de la propia dificultad que ya afecta a la sociedad en general), por la falta de adecuación de los actuales recursos dotacionales así como la falta de vivienda en alquiler social, alertándose de que no se está logrando el derecho subjetivo a la vivienda recogido por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, que se establece para garantizar el derecho subjetivo a la misma). De hecho, ya en 2016 el Ararteko alertaba de la "progresiva desaparición de la prestación complementaria de vivienda y los requisitos que se establecen para acceder a la nueva prestación económica de vivienda (PEV) pueden [pudieran] hacer que determinados perfiles no queden [quedaran] cubiertos por ninguna de las dos prestaciones", siendo por tanto desarrollar fórmulas de coordinación que lo impidan. Otros autores como Zalakain (2013) o Fantova (2017d) inciden en la misma línea, recogiendo sin embargo el éxito de propuestas como el Housing First, fuera de la Cartera de Servicios.

- ✓ En relación con el **sistema sanitario**, si bien se reconocen avances muy positivos en los últimos años en lo relativo a coordinación e incorporación de la mirada social en el trabajo conjunto con la OSI, se siguen detectando dificultades de coordinación entre los ámbitos social y sanitario, especialmente en cuanto a la atención a **personas mayores y medicina comunitaria.** Por ejemplo, desde el ámbito social se echa en falta mayor **visión**

social en los centros de salud, que se considera tienen más acceso y son mejor percibidos por las personas mayores y se entiende, por tanto, que una adecuada coordinación con la Unidad Social de Base podrían ayudar a detectar situaciones de soledad, exclusión, etc.

Asimismo, experiencias prácticas como una **reforma del SAD** (del que se ha hablado en el apartado del marco normativo) son consideradas como un avance, pero también surgen propuestas de avanzar hacia enfoques técnicos como el del modelo de Enfermería Comunitaria y Domiciliaria del Reino Unido o Bélgica (De Vliegher et al, 2015) por su gran capacidad de identificar situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

En relación con los avances de coordinación, el Ararteko (2016) reseña como una dificultad las **diferentes escalas entre ambos sistemas**, que van a dificultar las posibles coordinaciones, ya que las dotaciones del sistema sanitario son mucho mayores que las del social y pueden llegar a colapsar con sus requerimientos la estructura social, más joven y con más carencias en personal. Concretamente, se apuntaba a la desventaja relativa a "la capacidad técnica y la dotación de recursos humanos del sistema de servicios sociales de atención primaria para asumir la participación en espacios de coordinación con otros sistemas, así como de ejecutar después las funciones asignadas en los acuerdos alcanzados".

Este último punto reseñado por el Ararteko (el de las deficiencias dotacionales y las diferentes escalas) es ampliado por los perfiles técnicos, que lo extienden a otros sistemas (no solamente a sanidad) y lo unen al siguiente apartado de este informe (Recursos). Concretamente, alertan de que la **debilidad de la dotación del sistema de servicios sociales limita de forma generalizada las posibilidades de integración horizontal**, ya que por su menor disponibilidad de perfiles técnicos y de gestión, la propia asistencia a foros, mesas y espacios de coordinación (educativos, judiciales, sanitarios, estadísticos, etc) consume una gran parte del tiempo de las figuras con responsabilidad de dirección/coordinación/gestión.

Asimismo, la falta de recursos técnicos (por la menor dimensión del sistema social con respecto a otros sistemas) hace que no puedan en muchas ocasiones ponerse en marcha (o cuando se hace, sea en muchos casos de forma precaria) las acciones que se concretan en esas mesas, puesto que no se dispone de suficiente capacidad para atender la intervención diaria y los proyectos a medio y largo plazo. En palabras de los perfiles técnicos *"lo que me encuentro es que cuando voy a las mesas siempre estoy yo y en otros sistemas tienen más capacidad, hay gente distinta. Nosotros siempre somos los mismos y cuando volvemos seguimos teniendo encima de la mesa lo que hemos dejado. Y además, el personal de intervención ya está a tope como para poder incorporar tareas nuevas".*

4 BLOQUE 4. RECURSOS.
Dotación y Capacitación de Recursos Técnicos y Económicos.

En conexión con lo indicado al inicio de este capítulo sobre estrategia municipal, hay una alta coincidencia entre el personal técnico en señalar que **la dinámica de intervención diaria, enmarcada en unos niveles de intensidad y saturación elevados, no permite visualizar con**

perspectiva ni planificar a medio plazo, y que por tanto, "lo urgente" siempre queda por encima de "lo importante".

Podríamos hablar de esa sensación a la que ya hace 10 años, Subirats (2007) ponía palabras: "en los discursos de los profesionales se percibe cierta soledad ante los problemas a enfrentar, crecientes en número y complejidad, lo que genera sobrecarga laboral, polivalencia profesional sin los recursos formativos y el tiempo adecuado y en un contexto de creciente inestabilidad en las condiciones de trabajo" y que, de acuerdo al Ararteko (2016) referiría a una "escasa dotación de recursos económicos asignada a la Acción Social" y realmente nos hablaría "de su falta de centralidad en el sistema de protección social".

Para contrarrestar esta situación, desde el plano técnico se propone trabajar sobre tres necesidades relacionadas con la dotación y capacitación de recursos técnicos, formativos y humanos, que se detallan a continuación.

Necesidades de medios técnicos. Hacia un mayor conocimiento de necesidades actuales y de previsión de evolución de las mismas, para planificar la intervención a medio plazo.

Se apunta a que los niveles de intensidad y saturación propios del día a día, la exigencia de puesta en marcha de los recursos de cartera y las dificultades organizativas propias del actual diseño, etc., está conllevando que no se pueda disponer de datos reales que ayuden al diseño y planificación que se ajuste a necesidades actuales y futuras, indicándose que "*el día a día nos lleva, es una corriente imparable*".

Esta necesidad coincide con lo ya recogido por el Ararteko (2016), que, entre las conclusiones de su informe sobre Servicios Sociales Municipales, ya apuntaba a "carencias importantes de información" y a una "ausencia de un marco organizativo común, que incluya registros e indicadores homogéneos relativos a la actividad de los servicios sociales de base y del escaso desarrollo que ha tenido el Sistema de Información del Sistema Vasco de Servicios Sociales"

Sobre este aspecto, a nivel interno existe un amplio consenso en que a pesar de esa situación la intervención social debe ser planificada y basada en datos objetivos como objetivo estratégico irrenunciable, en coincidencia con lo indicado no solamente nivel de la CAPV sino para toda la UE, ya que como como indica la Comisión Europea (2017a) la "*Evidence-based policymaking*" (las políticas públicas basadas en evidencias) son "un elemento indispensable para que estrategias y políticas sean exitosas" (Comisión Europea, 2017b).

También debe reseñarse que, además de aspectos de infraestructura y medios técnicos, la implantación de un **modelo de sistematizado evaluación y medición de resultados e impacto social** requerirá de un cambio de **cultura organizacional e interventiva** como **reto común a todo el sector de intervención social,** tradicionalmente más alejado que otros sectores de la evaluación y planificación basada en evidencias (Plataforma ONG Acción Social, 2006-2010; Robin, S; 2012).

Para lograrlo, desde el personal técnico se confía en que la finalización del proceso de implantación de los recursos de Cartera permita esa otra mirada más estratégica, y se obtiene una visión coincidente en que debe aumentarse el **aprovechamiento**, entre otros, **de las posibilidades del SIAS (Sistema de Información de Acción Social),** herramienta potencialmente muy útil para la obtención de datos sobre los que **construir una política social basada en evidencias,** conviniéndose como una necesidad evidente desarrollar un buen sistema de

indicadores que permita tener una visión real, desagregable por colectivos y zonas y con perspectiva longitudinal, para realizar tanto análisis de realidad como previsiones a futuro.

Necesidad de medios formativos. Capacitación para hacer frente a una intervención de calidad ante nuevas necesidades sociales.

El personal técnico participante apunta a la importancia de actualizar las competencias técnicas para dar una adecuada respuesta a las necesidades que presentan los nuevos perfiles sociales a atender (y sobre los que se encontrará más información en el apartado de necesidades sociales de Intervención Social). Al igual que las sociedades cambian, las capacitaciones técnicas deben adaptarse para mediante procesos de reciclaje técnico, para poder acompañar la respuesta pública a las necesidades sociales. Ejemplos como la gestión descentralizada del servicio 1.1 de Cartera, la universalización del Servicio 1.3 (que transitará hacia la población adulta más allá del actual rango de infancia y familia) o el despliegue del servicio 1.5 de participación, pero también aspectos más concretos como los procesos de acompañamiento a la transición a la vida adulta a juventud en dificultad social o las situaciones emergentes de conflictividad y judicialización de divorcios con infancia o de sexualización infantil, son nuevos requerimientos sociales que necesitarán de procesos formativos prácticos para el personal técnico.

A este respecto el Ararteko (2016) identifica claramente "la importancia de dotarse de modelos teóricos y herramientas técnicas comunes para la articulación del sistema" ya que "el lento y débil desarrollo de las herramientas que podrían dotar de una mayor articulación al sector" es una carencia estratégica que influye negativamente en su funcionamiento.

Necesidad de experimentar e innovar a través de programas piloto, preferentemente en colaboración con agentes sociales y siempre midiendo impacto de los mismos.

Otro aspecto que también requiere de un cambio cultural y sobre el que se recoge igualmente una alta coincidencia, es la **necesidad de diseñar proyectos piloto**, que midiendo impacto y resultados, permitan adaptar la oferta pública a esas necesidades sociales cambiantes. Se aprecia que el diseño de la Cartera de Servicios y en general de la oferta pública es estanca y con poca capacidad de adaptabilidad, lo que genera dificultades para ofrecer respuestas rápidas y adaptables, siendo necesario un cambio cultural y organizativo, más orientado a la práctica y a la medición de resultados y de impacto.

Para compensar esa situación, el proceso participativo a nivel técnico y social ha recogido aportaciones en las que se apuesta por un cambio de modelo, con un mayor componente de dinamismo, que incluya la búsqueda de referencias externas inspiradoras (locales, regionales, internacionales; que puedan servir para obtener nuevas ideas), así como por experimentar proyectos innovadores que en formato piloto permitan testar soluciones ajustadas a las nuevas necesidades sociales que vayan surgiendo. Referencias como la estrategia Etorkizuna Eraikiz y GipuzkoaLAB, de la Diputación Foral de Gipuzkoa, basada en proyectos de experimentación innovadores, son vistas de forma positiva, preferentemente en colaboración con agentes sociales del municipio, por su dinamismo y conocimiento y acceso directo a la realidad diaria.

Análisis de ratios y necesidades de personal técnico. Falta de personal y desajustes de la actual oferta a las necesidades sociales.

Independientemente de las posibilidades que la mejora que los procesos de integración horizontal y vertical antes reseñados producirán, con una segura mejora de la eficiencia, esto no es óbice para que de forma unánime se vengan a identificar carencias de personal en muchos ámbitos de los relativos a la intervención social, tal como ya recogía el Ararteko (2016) en sus

conclusiones, que apuntaba a una "reducción del personal y deterioro de las ratios de atención de los servicios sociales de base" e indicando "dificultades para dar a los servicios sociales municipales la prioridad política y presupuestaria necesaria" que hace que exista una "ausencia de un modelo de financiación suficiente y adecuado que garantice el desarrollo de los servicios sociales municipales".

Esta realidad general se agrava además en municipios con el perfil social de Barakaldo, en línea a lo ya apuntado sobre desajustes de la Cartera de Servicios Sociales, entre otros motivos, por los siguientes:

- En primer lugar, se indica que la actual sobresaturación de algunos recursos tiene que ver con la falta de concreción por parte de **la Ley 12/2008 de Servicios Sociales,** que no establece ratios ni contempla las casuísticas específicas a determinados tipologías de casos, que puedan requerir de mucho más trabajo interventivo que los de realidades poblacionales con menos dificultades asociadas. De forma muy gráfica, se viene a intentar hacer ver que "*las problemáticas asociadas a un caso en Barakaldo y a otro en Getxo, probablemente no tengan nada que ver en cuanto a horas de dedicación y movilización de recursos*", pero "*desde la Ley de Servicios Sociales son tratados de la misma forma*".

- En segundo lugar, también se aprecia que se mantiene una **oferta pública de servicios que en ocasiones no está dando respuesta a la realidad social actual**. Existe, por tanto, una necesidad de avanzar hacia otra tipología de servicios, realizando una reflexión profunda sobre en qué casos existe margen para la reorientación de algunos de ellos (destinando personal a nuevas funciones) y en qué otros casos es necesario tanto mantener la actual oferta como avanzar hacia nuevos dispositivos. Se indica que ciertos servicios de Cartera deben repensarse y que por el contrario existen servicios que no son de Cartera que, por su buen funcionamiento, deben reforzarse.

- Por último, se aprecia que las constricciones presupuestarias (en ocasiones, de carácter supramunicipal) han llevado a **limitaciones en la contratación** que provocan que, junto con los dos aspectos antes señalados, en muchos de los servicios haya una saturación profesional, tanto por la dificultad de los casos como por el número atendido, con ratios de expedientes por personal técnico demasiado elevados, especialmente en aquellas zonas –coincidentes con lo detectado por el Análisis Cuantitativo Georreferenciado- que presentan mayor concentración de problemas sociopoblacionales, socioeducativos, sociohabitacionales y/o sociolaborales.

ÁMBITOS SECTORIALES PROPIOS Y DE ALTO IMPACTO

6

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO. CONCEPTUALIZACIÓN Y ENFOQUE SISTÉMICO.

Una vez analizados los elementos relativos a la estructura organizacional y organizacional y a la dotación técnica y económica municipal (que por su carácter interno influyen en las capacidades de intervención sobre la actuación municipal), este **capítulo** tiene por **objetivo** realizar un **mapeo** de aquellas **necesidades** (tanto específicamente **sociales** como de **alto impacto** en lo social[5]) que han sido **detectadas durante el proceso participativo técnico, político y social**, desde una perspectiva tanto municipal como supramunicipal.

Antes de comenzar es necesario señalar al menos **dos aspectos de tipo macro** que **influyen y condicionan** de forma determinante la **estructuración de la información** y la **interpretación** de la misma:

- Por un lado, la **adscripción del sistema vasco de protección social al modelo familista y mediterráneo** (si bien con ciertos matices como mostraba el Ararteko; 2014). Como recordatorio, reseñar que un régimen familista es aquel en que "las políticas públicas dan por supuesto (...) que los hogares deben asumir la responsabilidad principal por la provisión del bienestar de sus miembros" (Esping-Andersen, 1999) y en los que el Estado "atribuye un papel central a la familia" y "la acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal", siendo necesario un "elevado nivel de micro-solidaridad en el seno de los hogares, así como en las redes familiares" (Moreno, Del Pino, Marí-Klose y Moreno-Fuentes; 2014)

- Por otro, el **propio proceso de re-definición y re-conceptualización de los servicios sociales,** tanto por su juventud como por su propio **encaje y definición** dentro de los marcos de protección social, tanto en lo referido al colectivo objeto de intervención como a su posición dentro del sistema de bienestar.

  Respecto a lo primero, Aguilar Hendrickson (2014) indica que "lo que llamamos 'servicios sociales', sobre cuyos límites también hay muchas cosas sin fijar, proceden de un dispositivo que se hacía cargo de una parte de la población, y desde los años ochenta intenta redefinirse hacia la lógica de ocuparse de una parte de las necesidades de, se decía, toda la población. Sin embargo, y a pesar de algún desarrollo en esa dirección, siguen a caballo de las dos lógicas".

  Sobre lo segundo, Fantova (2007) habla de su posicionamiento, indicando que "si nos escoramos mucho por el lado de la autonomía personal nos encontramos con la

[5] Se usa esta conceptualización ampliamente extendida, ya usada en estudios e investigaciones similares, como los del Ararteko (2014, 2016) pero se alinea también con enfoques conceptuales como los desarrollados por Flaquer (2000); Fantova (2004, 2015) Casado (2008); Donati, (2013) o Zalakain (2014).

intervención sanitaria o educativa (claves para alcanzarla, mantenerla o recuperarla) y si nos vamos mucho por el lado de la integración comunitaria llegando a lo que llamaríamos inclusión social, nos encontramos fácilmente en al ámbito del empleo, la vivienda, la garantía de ingresos". Por ello, estos espacios deben ser entendidos lógicamente como ámbitos interventivos conectados y la intervención en los mismos debe ser realizada desde una perspectiva sistémica, interdisciplinar, interinstitucional y coordinada".

Todo ello, en un **marco interventivo** en el que, como apunta Subirats (2004) "si bien las desigualdades económicas continúan siendo un factor determinante para analizar las desigualdades sociales, no suelen ser el único elemento que se toma en consideración. No se trata de dejar a un lado el concepto de pobreza, ni mucho menos, sino más bien de ampliar sus márgenes. Nuevos mecanismos de segregación social han ido tomando cuerpo y siendo considerados como significativos a la hora de impedir o dificultar a las personas su acceso al mercado de trabajo, a la vivienda, la formación, etc.".

Esta es la razón de trabajar desde una **perspectiva sistémica** (y por tanto, entendiendo la intervención social de forma conexionada e interrelacionada con otras áreas de alto impacto en la intervención social y de que atendiendo a esa concepción sistémica, este **Mapa de Necesidades Sociales incluya necesidades** relativas **políticas sociales sectoriales tanto específicas** (entendidas como aquellas reguladas por el ámbito competencial la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la Cartera 185/2015 de Servicios Sociales) **como de alto impacto** (otras políticas sectoriales que desde una perspectiva intersectorial y dentro de este enfoque sistémico se interrelacionan e influyen mutuamente, como lo educativo –socioeducativo-, cultural –sociocultural-, vivienda –sociohabitacional-, etc.). En todas ellas se ha tratado de incorporar una **perspectiva transversal**, especialmente en lo relativo a diversidad, género, etc.

Siguiendo este enfoque, se ha **estructurado este capítulo en siete grandes bloques:**

- Los **dos primeros** se basarían en los **espacios más propios de los ámbitos competenciales de la intervención social**: "cuidados y apoyos para mejorar y complementar la autonomía de las personas para las decisiones y actividades de la vida diaria y sus relaciones familiares y comunitarias" (Fantova, 2017f).

- Los **bloques 3-7,** por su parte, referirían a **aquellos espacios interventivos de "alto impacto"** y que influyen y son influidos por los dos primeros.

1 BLOQUE 1. INTERVENCIÓN SOCIAL.

2 BLOQUE 2. ACTIVACIÓN COMUNITARIA E INTEGRACIÓN RELACIONAL.

3 BLOQUE 3. INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA.

4 BLOQUE 4. INTERVENCIÓN SOCIOCULTURAL Y DE OCIO ESTRUCTURADO.

5 BLOQUE 5. INTERVENCIÓN SOCIOLABORAL Y SOCIOECONÓMICA.

6 BLOQUE 6. INTERVENCIÓN SOCIOSANITARIA.

7 BLOQUE 7. INTERVENCIÓN SOCIOHABITACIONAL.

LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

Ámbitos	Principales factores de exclusión	Ejes de desigualdad social		
Económico	Pobreza económica	Género	Edad	Etnia / procedencia o lugar de nacimiento
	Dificultades financieras			
	Dependencia de prestaciones sociales			
	Sin protección social			
Laboral	Desempleo			
	Subocupación			
	No calificación laboral o descalificación			
	Imposibilidad			
	Precariedad laboral			
Formativo	No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada			
	Analfabetismo o bajo nivel formativo			
	Fracaso escolar			
	Abandono prematuro del sistema educativo			
	Barrera lingüística			
Sociosanitario	No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos			
	Adicciones y enfermedades relacionadas			
	Enfermedades infecciosas			
	Trastorno mental, discapacidades o otras enfermedades crónicas que provocan dependencia			
Residencial	Sin vivienda propia			
	Infravivienda			
	Acceso precario a la vivienda			
	Viviendas en malas condiciones			
	Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento...)			
	Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas			
Relacional	Deterioro de las redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar)			
	Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad...)			
	Escasez o debilidad de redes sociales			
	Rechazo o estigmatización social			
Ciudadanía y participación	No acceso a la ciudadanía			
	Acceso restringido a la ciudadanía			
	Privación de derechos por proceso penal			
	No participación política y social			

Esta **mirada coordinada que proponemos** nos permitiría por tanto realizar un **análisis integral de la exclusión social y de las necesidades asociadas**, de acuerdo a la conceptualización de Subirats (2004) al incluir –con leves diferencias terminológicas-:

- Los **ámbitos/bloques** (socio-laboral, socio-económico, socio-sanitario, ciudadanía y participación, etc.).
- Los **factores** (pobreza, desempleo, fracaso escolar, barrera lingüística, trastorno mental, infravivienda, deterioro de las redes familiares, etc.)
- Los **ejes** transversales (edad, género, origen).

Fuente: Subirats (2004)

En todo caso, y siendo conscientes de que para ser operativos deben también tener una relación con la distribución competencial y organizativa vigente, se insiste una vez más en que **no deben ser tomados de forma excluyente o descoordinada**, sino más bien desde una perspectiva de *continuum*, evitando la estanqueidad compartimental y en línea con la necesidad de aumentar y mejorar la coordinación intra e inter (lo referido a integración horizontal/vertical en el anterior capítulo).

1 BLOQUE 1. INTERVENCIÓN SOCIAL.

A la hora de abordar las necesidades propias de la actual configuración competencial de la intervención social, éstas surgen principalmente articuladas en torno a **tres grandes grupos de edad:** "**Infancia, Adolescencia y Juventud"; "Personas Adultas" y "Personas Mayores"**.

Sobre ellas aplicaremos además una mirada específica a aquellas situaciones de mayor vulnerabilidad, mediante la transversalización de la **perspectiva de género** (con especial atención a familias monomarentales) **y de la de diversidad** (en lo relativo a personas migrantes y minorías étnicas), puesto que en ambos casos hay mayores niveles de prevalencia de situaciones de desventaja social e incidencia de problemáticas sociales (como muestran los datos del estudio de cohesión social: Agintzari / GISLan, 2017).

Siendo conscientes de que **esta distribución está influida por el modelo clásico de estructuración de la intervención social** (que tiende a establecer compartimentos relativamente estancos organizados por colectivos) y que por tanto no se alinea con el objetivo de universalización (tal y como ya sucede en el sistema sanitario o educativo), también encontramos que **hoy en día resulta difícil plantearlos** (por motivos organizacionales, administrativos, competenciales y técnicos) **de otra forma que no sea ésta.** Por tanto, a pesar de sus carencias, se ha decidido mantenerla así.

Cambios en los modelos familiares y perfiles objeto de intervención.

Durante el proceso de trabajo se ha recogido una perspectiva ampliamente compartida (tanto desde las personas que realizan intervención social en servicios públicos como en aquellos de Entidades Sociales con o sin apoyo público) de que en los últimos años se ha dado una polarización de los modelos familiares objeto de intervención en Barakaldo:

- Por un lado, se alerta de la **re-intensificación** en la aparición de un perfil de **familias con múltiples problemáticas sociales,** muy asociadas a situaciones de pobreza, consumos, sinhogarismo, etc. Se trataría de lo que habitualmente el personal técnico denomina "*las familias de siempre*" que por motivo de la crisis han reaparecido con fuerza y con carencias de cobertura de necesidades básicas (falta de recursos económicos, familiares, relacionales, etc.).

- Por otro, la **irrupción con fuerza** de un nuevo **perfil de familias sin problemas de pobreza** económica asociados (que denominan "*económicamente normalizadas*") pero que sin embargo presentan otros problemas sociales, siendo sus demandas sociales y modos de relación diferentes a las tradicionales, por ejemplo en los casos de personas mayores (aislamiento, soledad, etc.) y muy especialmente en lo relativo a familias con hijas e hijos (violencia entre iguales, de género, filioparental, duelos no resueltos, falta de límites, etc.), en línea con lo que ya apuntaba Meil (2006) sobre el "cuestionamiento de los modelos educativos tradicionales", "los modelos de implicación parental" o la interpretación de los "modelos de familia negociadora" y que son también recogidos por el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de Euskadi (Gobierno Vasco, 2018a), que considera estos aspectos como prioritarios.

Esta dualidad se alinearía con lo que Subirats apuntaba ya en 2004, sobre un escenario en el que "actualmente las situaciones de carencia de bienes y servicios son muchísimo más heterogéneas

y se producen de manera más aleatoria proporcionando una visión más atomizada e individualizada de las problemáticas, sus causas y sus posibles vías de solución".

En todos los casos, se aprecia además que las situaciones relativas a **familias migrantes y de minorías étnicas** suelen presentar **combinaciones de dificultades añadidas** y sobre los que desde perfiles técnicos municipales y sociales se recoge la **necesidad de una reflexión en profundidad** sobre cómo realizar una "*buena integración en la política de ciudad*" y "*cómo generar cohesión social desde una perspectiva de diversidad*", gestionando variables como "e*l espacio público*", un "*marco social de envejecimiento creciente*" o una "*situación de empobrecimiento, con niveles formativos bajos y altos niveles de desempleo*", trabajando a su vez desde la **sensibilización social ,** para **prevenir** situaciones **de conflicto social.**

Asociado también a los cambios respecto al modelo tradicional de familia, es importante tener en cuenta el incremento de **familias** monoparentales (y muy especialmente las **monomarentales**), donde al igual que las familias migrantes y minorías étnicas, por factores asociados a la desigualdad estructural de género, también presentan dificultades añadidas en el desarrollo y dinámicas familiares. De hecho, los agentes participantes refieren que se trata de un colectivo cada vez más demandante de atención, no sólo por dificultades económicas, sino por aquellas que se explicaban anteriormente en cuanto a **problemas sociales relacionados con competencias parentales, comportamientos disruptivos** de hijas e hijos. Así, personal técnico apunta a que a las dificultades para "estar" que las mujeres de estas familias tienen, por razones laborales, unido a situaciones de dificultad o precariedad, generan un caldo de cultivo para que las problemáticas sociales se reproduzcan o intensifiquen.

Coste-Oportunidad o invisibilización del trabajo positivo de la intervención social.

Tanto a nivel técnico como social también se pone de manifiesto una reflexión ampliamente compartida, referente al "coste-oportunidad" en servicios sociales, afirmándose que éste es un ámbito con poca visualización pública positiva y que solamente tiene lugar en la opinión pública cuando está asociada a elementos negativos.

En otras palabras, se indica que **no se comunica el trabajo positivo de los recursos públicos** y únicamente se visualiza cuando ha habido "*un problema*" o "*un fracaso*", sin dar cuenta de las situaciones negativas que el sistema contribuye a diario a solucionar o al menos a contener y evitar su empeoramiento, especialmente en un trabajo que debe afrontar diariamente situaciones de muy alta complejidad.

Además, tal y como se apuntaba, "*una mala praxis en la gestión de la diversidad y la multiculturalidad*" puede llevar a situaciones como las de otros países y ciudades, en las que se pueda pasar de una situación como la actual (que se considera de buena integración) a una donde se intensifiquen las problemáticas sociales. Es ese papel de generación "*silenciosa*" de **cohesión social y convivencia en diversidad** el que se cree que no se está comunicando y transmitiendo correctamente y sobre el que se considera que habría necesidad de incidir más, por su capacidad preventiva.

Necesidad de recuperar una perspectiva familiar y preventiva en la intervención.

Desde el personal técnico y social también se alerta que la configuración organizativa y técnica de los servicios sociales ha hecho que progresivamente el foco de intervención se haya ido alejando de dos elementos que consideran esencial recuperar:

- Por un lado, la **intervención integral con las familias** -entendida la familia **de forma diversa** y no solamente con la persona destinataria directa de la intervención (niña/o, persona mayor, etc.)-. Se trataría de desarrollar un modelo interventivo basado en la integración en la intervención de los **referentes familiares** (madre y especialmente padre cuando existan u otros referentes extensos que pudieran cumplir esa función), desde una perspectiva de diversidad y heterogeneidad que atienda al contexto de "pluralización en los modos de convivencia" en el que "los rasgos estructurales comunes son muchos, como muchas son las heterogeneidades" (Meil, 2006).

- Por otro, la **perspectiva preventiva**, ya que se afirma que la intervención sobre las situaciones "*cuando éstas ya han sucedido*" consume la mayor parte de los recursos, por la dinámica de "*urgencia permanente*" en la que están sumidos/as los/as profesionales. Se conviene que es necesario revertir la pirámide de dedicación de recursos, fomentando una intervención de carácter preventivo que ayude a detectar y por tanto a minimizar a medio plazo la gravedad de las situaciones, configurando unos servicios más eficientes.

  En este aspecto se incide en la **necesidad de un mayor inter-conocimiento y cercanía de los recursos comunitarios a la población** sobre la que opera, para poder trabajar mejor la detección temprana, al disponer de más "antenas" por sus relaciones comunitarias y también por ser una referencia más conocida en la comunidad barrial.

Infancia, Adolescencia y Juventud. Nuevos patrones familiares y relacionales y nuevas situaciones y problemáticas.

En relación con lo antes apuntado sobre **cambios en los modelos familiares y perfiles objeto de intervención** y a sus nuevas necesidades -en el marco de lo también ya recogido, por ejemplo, por el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (Gobierno Vasco, 2018a)-, se identifica la aparición en los recursos de atención de nuevos tipos de familia económicamente normalizados pero que presentan situaciones en relación con sus hijas e hijos con **alta conflictividad y de carácter disruptivo,** principalmente relacionadas con:

- **Separaciones instrumentalizadas y judicializadas**, en las que no existe colaboración parental ni reconocimiento del problema hasta (cuando la hay) momentos de alta gravedad, generándose **altas conflictividades** familiares, **instrumentalización** infantil, **judicialización**, etc. Distintos agentes consultados alertan del impacto que el incremento de situaciones judicializadas está generando, por ejemplo, entre los Puntos de Encuentro Infantil (tanto en número de casos como en intensidad de la intervención), en especial por el desajuste entre medios existentes y requerimientos desde el ámbito judicial (visitas tuteladas, informes técnicos, etc.).

- Situaciones de **violencia infantil entre iguales** (menores infractores, acoso/*bullying* físico y sexual –especialmente digital- etc.) y **filioparental** (habitualmente derivadas de falta de tolerancia a la frustración, falta de límites, etc.).

- **Adelanto de problemáticas** (tradicionalmente adultas), como la **sexualización de la infancia y machismo infantil** (con un creciente número de casos en los que se detecta falta de valorización del cuerpo en niñas, adelanto de las relaciones sexuales, conductas de riesgo y uso negativo de las mismas, etc.) y también problemas de **consumos** (drogas, alcohol) y **adicciones** (principalmente digitales).

- También se detectan **dificultades en los perfiles de adopciones internacionales**, con problemas de **vinculación, integración,** reconocimiento de emociones, historia de vida, **conductas de riesgo** muy marcadas entre chicas y chicos (con patrones interiorizantes en las primeras y en disruptivos en los segundos) etc., ya mostrados a nivel de Bizkaia desde el ámbito especializado (Rodriguez, A; Llona, A; Velasco, M; 2014).

- Necesidad de avanzar en los **procesos de transición a la vida adulta en la juventud en dificultad social** (como los casos de menores en recursos residenciales, los antes indicados de post-adopción o los que a continuación se indican de retornos parentales a los países de origen). Serian grupos que presentan algunas de las características estudiadas por Mike Stein (2006; 2012), como haber experimentado inestabilidad e interrupciones en el cuidado de crianza en la crianza, cambios en las medidas de protección y/o fracaso escolar o incluso situaciones de mayor gravedad y traumatismo como problemas emocionales y de conducta, dificultades de aprendizaje, conductas disruptivas o incluso delictivas etc.

  Para todos ellos, al cumplir los 18 su situación se agrava ya que la política pública no contempla una sistemática de recursos a partir de la mayoría de edad (de hecho la mayor parte de los recursos y prestaciones se detienen a los 18 años y cuando se retoman, no lo hacen al menos hasta los 23) y no existe una perspectiva de proceso vital en la intervención (faltando coordinación intersectorial y una hoja de ruta en los recursos)[6], etc.

- Problemáticas relativas a los **patrones migratorios**, detectándose un incremento de necesidades interventivas asociadas a problemáticas de tres tipos:

  - ✓ Familias **monomarentales migrantes**, principalmente de origen centroamericano y sudamericano pero también magrebí, con necesidad de apoyo socioeducativos y psicosocial por presentar grandes dificultades en materia de conciliación de la vida familiar y profesional, falta de red social y familiar de apoyo, actividad profesional muy inestable y en muchos casos en situación irregular), proyectos vitales truncados y nuevas parejas (en ocasiones por soledad), problemas de habitabilidad (viviendas precarias y/o con falta de espacio). Se trata de un colectivo prioritario (sobre el que existe un amplio consenso entre los agentes técnicos, sociales y políticos) y que ha sido objeto de atención en los últimos años por autores (a nivel estatal: Aparicio y Portes; 2014, González Enríquez; 2016 o en el ámbito cercano, Muniategi; 2013).

  - ✓ En relación con la anterior, las **reagrupaciones familiares** (menores –en edad infantil o adolescente- que vienen a residir a Barakaldo por reagrupación familiar sin prácticamente haber convivido con su familia biológica y presentan dificultades de adaptación, integración y duelo migratorio, en ocasiones por llegar a unidades convivenciales de tipo familia reconstituida).

  - ✓ Y finalmente, **el aislamiento social** en **perfiles de JENAS (Juventud Extranjera no Acompañada)** que se quedan solos/as en Barakaldo tras la **vuelta de sus referentes familiares al país de origen** (creándose situaciones de aislamiento

[6] Este elemento, ya ha sido reseñado en relación a uno de los aspectos no específicamente recogido en la Cartera de Servicios Sociales y específicamente poco desarrollado en las políticas públicas.

social, dificultades económicas, falta de límites, etc.) y haciendo necesaria la **búsqueda de otros referentes familiares** que puedan cubrir –desde otra perspectiva- ese vacío. En muchos casos estas necesidades se intensifican por las **carencias de apoyo para procesos de transición a la vida independiente**, e incluso por que la edad de llegada y su reducido tiempo de residencia y/o de convivencia independiente impiden su acceso a los recursos que existen.

Sobre muchos de estas casuísticas más novedosas, autores como Megías Valenzuela (2007) apuntan a que si bien existe la "constatación objetiva de la expansión de algunos elementos de riesgo (consumos de alcohol y otras drogas, accidentes de tráfico, embarazos precoces e indeseados, episodios de violencia o vandalismo, tasas de abandono escolar...)" aún se tiende a realizar una "consideración alienada, de la simplificación, de los protagonistas" y en general aún se realiza "una aproximación muy primaria al fenómeno" y "se ven sólo en su superficie", por lo que es **necesario avanzar en las pautas interventivas, desde una perspectiva de interpretación integral y sistémica, que incorpore a la familia y al resto de sistemas de bienestar social desde una mirada multidisciplinar y coordinada**.

Infancia, Adolescencia y Juventud. Reaparición e intensificación de modelos de exclusión "clásicos".

Respecto a la **reaparición o intensificación de los perfiles de alta exclusión**, desde el personal técnico de intervención se alerta de un **incremento de situaciones de pobreza económica** en la infancia (principalmente -pero no de forma exclusiva- en el seno de familias con multi-problemas) y que no solamente son relativos a **carencias básicas** (alimentación, higiene, vestimenta) sino que obviamente impactan y generan situaciones de exclusión en el ámbito habitacional y educativo, cultural y relacional (sobre lo que se profundizará más adelante en los apartados correspondientes) y de hecho, **combatirla** es uno de los compromisos del Pacto por las Familias y por la Infancia en Euskadi y uno de los **objetivos** rectores del IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de Euskadi 2018-2022 (Gobierno Vasco, 2018a).

En el caso específico de **Barakaldo**, se recoge la **necesidad de avanzar en la mejora de las conexiones relacionales** de la infancia y adolescencia en vulnerabilidad y/o (riesgo) de exclusión. Las familias más vulnerables y con mayores carencias económicas y de redes relacionales se enfrentan a dificultades de activación comunitaria que exponen a las niñas y niños a una menor interrelación social. Esto sucede, tal y como muestran Moreno, Del Pino, Marí-Klose y Moreno-Fuentes (2014) porque "la(s) familia(s) encuentra(n) cada vez mayores dificultades para asumir las tareas y responsabilidades que aseguren las tareas de cuidado en los países del régimen mediterráneo, fuertemente basados en el familismo". Como consecuencia, en aquellos regímenes de protección social que como el vasco se basan –aunque con matices- en estructuras de tipo mediterráneo (Zalakain, 2013; Ararteko, 2014) las familias más vulnerables requerirán específicamente de **apoyos compensatorios** socioeducativos/culturales y psicosociales.

Para todos ellos, se considera necesario asimismo transversalizar la **perspectiva de participación en la intervención,** de forma que las personas usuarias (familias, pero esencialmente la propia infancia y adolescencia) pueda disponer de mecanismos para expresar su opinión y participar, **desde el inicio de una intervención (co-diseño) hasta la finalización (co-evaluación).** Una propuesta pragmática en esta línea sería propuesta por la Comisión Europea para la aplicación del Modelo Lundy de Participación para infancia, que busca generar espacios y tiempos para que la infancia exprese su visión y tenga capacidad de influencia en la toma de decisiones.

Personas Adultas. Incremento de situaciones de alta exclusión y universalización de la intervención socioeducativa y psicosocial.

Durante el trabajo de campo se ha apreciado una elevada coincidencia a nivel técnico y social sobre el progresivo incremento de la aparición de **situaciones de emergencia económicas y habitacionales,** que antes se recogía.

A pesar de no ser elevadas en número (en comparación con otras casuísticas), **su carácter de alta exclusión no prevista ni detectada con anterioridad** hace que generen **un gran impacto (**en recursos económicos y técnicos) y sean **muy disruptivas** en la planificación y dinámica de intervención internas. Se trataría de **carencias básicas** (alimentación, alojamiento, higiene, vestimenta, etc.), directamente concernientes con la **pobreza de mantenimiento** y por tanto en muchos casos **recurrentes y relacionadas con casuísticas multiproblemáticas** e **interrelacionadas** (salud mental, consumos, adicciones, sinhogarismo, etc.).

Además, se alerta que la **incidencia de la crisis** en cuanto a generadora de situaciones de alta exclusión social ha sido mayor en los municipios de Ezkerraldea como Barakaldo, puesto que a niveles de menor cualificación las posibilidades de inserción sociolaboral son cada vez menores. Se apunta concretamente a casos de situaciones de desempleo continuado han acabado en desahucios, a partir de los cuales han ido apareciendo o reforzándose otras problemáticas (consumos, violencia intrafamiliar, etc…), llegando a convertirse en situaciones de exclusión social y/o desprotección grave.

Tal y como se avanzaba previamente, se trata de situaciones cuyo **detonante** tiene que ver con **otros sistemas** (Vivienda, Garantía de Ingresos) y sobre los que la **capacidad de actuación de Acción Social es muy limitada** y que sin embargo inciden directamente en los servicios sociales municipales. Hay más información sobre este aspecto el anterior apartado de coordinación y más adelante, dentro de las necesidades socioeconómicas.

Desde el ámbito social y parte del político, sin embargo, sí se incide en la posibilidad de actuación desde el ámbito municipal en la mejora en la prevención/atención a estas situaciones de exclusión social, específicamente en cuanto a **modificar los requerimientos administrativos** (especialmente aquellos relativos al **padrón**) para facilitar el comienzo de itinerarios de inserción y comenzar a desbloquear prestaciones económicas y el acceso a recursos habitacionales o sanitarios, para los que el empadronamiento es llave. Por el contrario, desde el ámbito técnico se contraponen los avances ya realizados en **incorporación de la mirada social en ámbitos como el estadístico**, con el desarrollo de la figura de **empadronamiento en dirección ficticia**, que permite (con numerosos casos en los últimos años) el empadronamiento de personas sin techo. Se trata **en todo caso** de una fig**ura que por su excepcionalidad debe ser usada tras un análisis caso a caso** para evitar el **incumplimiento de otras normativas supramunicipales** así como para evitar un uso no relacionado con la funcionalidad para la que se ha desarrollado.

Finalmente, también se hace referencia en el proceso a la necesidad de **universalizar el servicio 1.3 de la Cartera de Servicios Sociales**, de intervención socioeducativa y psicosocial, tradicionalmente ligado a la población menor de edad y sus familias (con intervenciones centradas en la infancia y adolescencia y en el que el acceso de personas mayores de edad únicamente ha solido ser incluidas en la medida en que formaran parte de una unidad convivencial con menores a cargo). Este aspecto ha sido presentado ya de forma previa en el apartado relativo a las dificultades asociadas al Desarrollo de la Cartera de Servicios Sociales y también tiene que ver con la necesidad de **activación comunitaria y mantenimiento de redes**

sociales, evitando situaciones de aislamiento social y que se desarrollará con más profundidad en el siguiente apartado.

Personas Mayores, envejecimiento y dependencia.

Barakaldo (en línea con lo que sucede en Ezkerraldea y en toda la CAPV) se enfrenta a un proceso de envejecimiento y sobre-envejecimiento que plantea un reto clave (en términos de calidad pero también de coste/eficiencia) a la **sostenibilidad de los sistemas de bienestar.**

Se indica que este colectivo va a ser uno de los principales en situación de vulnerabilidad/riesgo, tanto por su crecimiento en volumen como por intensidad de las necesidades asociadas. Lo identificado en el proceso participativo de este proceso coincide plenamente con los indicadores mostrados por el Diagnóstico Cuantitativo de Cohesión Social (Agintzari/GISLan, 2017), cuyos datos muestran que se trata de un grupo poblacional que no solamente es ya elevado en número, sino que las **previsiones a 10 años crecerán fuertemente**. Desde la visión técnica y social, además, se apunta a que dentro de los ámbitos que quedan por desarrollar en la Cartera de Servicios Sociales, quizás **uno de los grupos poblacionales más afectado sea el de las personas mayores**, identificándose **necesidades por resolver** como:

- **Aislamiento y soledad.** El progresivo incremento de la esperanza de vida está produciendo un cada vez mayor incremento de situaciones soledad en hogares con personas mayores. De hecho, el informe cuantitativo de cohesión social detectaba no solamente un incremento en los últimos años de hogares en los que únicamente habita una persona de más de 65 años o de 75 años, sino que alerta de que la previsión a 10 años será de que este crecimiento seguirá, en muchos casos habitando además en viviendas que también tienen más de 50 o 60 años (con evidentes dificultades entonces ya no solamente de aislamiento, sino de habitabilidad). Esta realidad además, afecta en mayor medida a las mujeres, por su mayor esperanza de vida, y por las peores condiciones socio-económicas en las que se encuentran (pensiones no contributivas, viudedad, etc…) y, derivado de su dedicación al ámbito privado en detrimento de la esfera pública, una menor red social, posibilidades y motivación hacia el ocio y la participación comunitaria, etc. Así lo mostraban los indicadores cuantitativos presentados anteriormente y se avala desde los Informes de Cifras sobre la situación de Mujeres y Hombre en la CAE, elaborados por Emakunde.

  Este problema de aislamiento y soledad está en el centro de la **agenda pública de muchas instituciones** y especialmente a nivel municipal, con programas como el Programa Radars en Barcelona o Grandes Vecinos en Madrid, si bien las **nuevas herramientas de diagnóstico geolocalizado (GIS)** combinadas con programas de activación comunitaria pueden ofrecer nuevas posibilidades coste-eficientes para la intervención social, así como experiencias piloto realizadas en Gipuzkoa como LandaLAB, adaptándolo a entornos urbanos. A su vez, por lo indicado anteriormente sobre el **envejecimiento de la población con carácter feminizado**, sería necesario el desarrollo de programas y actuaciones que incorporen la transversalidad de género, y analicen y aborden la incidencia de factores como la menor capacidad económica, de red, etc., que interseccionan en el caso de las mujeres con las ya dificultades generales respecto a la soledad y el aislamiento dentro de la población mayor.

- **Aumento de las situaciones de dependencia no atendidas.** El progresivo envejecimiento poblacional está haciendo emerger una necesidad social relacionada

con el cuidado de personas en dependencia, tanto por motivos de edad (personas mayores enfermedades neurodegenerativas, problemas de movilidad, pérdida de Habilidades para la Vida Diaria y la Autonomía Funcional, etc.) pero también específicamente porque al fallecer o perder capacidades funcionales las personas mayores que cuidaban de hijas/os con alguna discapacidad, es necesario ofrecer una solución de cuidado (preferentemente de carácter comunitario) a estas unidades convivenciales.
Este fenómeno, de más reciente aparición, va a ir creciendo progresivamente y plantea un reto en la detección y atención a los modelos de bienestar social, alimentado por una tendencia social de "envejecimiento progresivo de la población, con la dependencia económica y sanitaria que ella comporta, y el creciente pluralismo en las formas de convivencia familiar" (Subirats, 2004).

- **Situaciones de Violencia hacia personas mayores**. La situación de vulnerabilidad a la que está sometidas las personas mayores ha hecho que desde el ámbito técnico y social se venga detectando incremento de la violencia hacia ellos/as, apuntándose a tres tipologías principales: violencia física, psicológica-emocional y violencia económica, esta última asociada a la imposibilidad de acceso a sus propios recursos económicos. En esta violencia hacia las personas mayores, que mayoritariamente es ejercida por el entorno familiar o personas cuidadoras, también hay una incidencia importante de violencia de género, destacando los estudios referidos al maltrato a mujeres mayores cómo las situaciones de aislamiento social, de limitación de la capacidad autónoma, unida a patrones culturales y desigualdad económica, generan tanto dificultad para detectarla, como, en el caso de las víctimas, para identificarla y abordarla (Emakunde, 2016a; Gracia, 2011). Por ello, se aboga especialmente por un trabajo específico de transversalización de la perspectiva de género para una mejor intervención social en personas mayores desde esa visión diferenciada de género.

- **Falta de recursos habitacionales para personas en situación de Dependencia con Grado I.** Como ya se mostrará con mayor detalle en el apartado dedicado a necesidades sociohabitacionales, hay una amplia coincidencia entre los perfiles técnicos y sociales sobre la falta de recursos habitacionales adecuados (tanto por número como por adecuación técnica) para personas en situación de Dependencia en Grado I.

- **Necesidad de reforma del modelo de atención domiciliaria.** Según ya se ha apuntado en el capítulo de requerimientos internos, la reforma **del Servicios de Ayuda Domiciliaria (SAD)** tanto en cuanto a sus prestaciones como a sus ratios es una necesidad prioritaria a abordar, y así ha sido recogido ya en distintos informes y reflexiones, de forma que pueda convertirse en una herramienta de mayor valor añadido, por ejemplo, respecto a personas mayores.

2 BLOQUE 2. ACTIVACIÓN COMUNITARIA E INTEGRACIÓN RELACIONAL.

La **participación social integración relacional y activación comunitaria** es "una necesidad humana fundamental, crucial para nuestro bienestar y la supervivencia" (House et al, 1998) y la falta de conexión social tiene un **efecto directo en la calidad y esperanza de vida**. De hecho, estudios comparados recientes han mostrado que "tener vínculos sociales trae consigo un 50%

menos riesgo de muerte temprana y que el aislamiento tiene un efecto significativo en el riesgo de muerte prematura, que era igual o superior al de la obesidad" (Holt-Lunstad et al, 2010). Por tanto, nos encontramos ante un área esencial, si bien ha estado en un segundo o tercer plano en muchas ocasiones.

Así, autores como Aguilar Hendrickson (2014) consideran que además de las propias de la intervención social tradicional "'el papel de los servicios sociales es […] contribuir a potenciar la 'integración comunitaria [...] es decir, el refuerzo de las relaciones sociales inmediatas en el entorno de cada persona", alimentándose de los tres pilares de la inclusión social que proponía Subirats (2004): (1) "Participación en la producción y en la creación de valor", (2) "Adscripción política y ciudadanía" y (3) "Adscripción cultural y conexión con redes sociales".

Otros como Fantova (2017a, 2017e) refuerzan ese enfoque al afirmar que el papel central de los servicios sociales está en los "cuidados y apoyos que desencadenan resultados en términos de autonomía funcional e integración relacional, por los que debieran ser reconocidos los servicios sociales […] saberes relacionales, basados en la resiliencia personal y el manejo de las emociones para contribuir al empoderamiento personal. […] saberes comunitarios, dinamizadores de grupos, constructores de comunidad, capaces de comprender su dimensión ética y política".

Por tanto, la participación social y activación comunitaria se relaciona por un lado con elementos antes referidos sobre aislamiento y soledad, pero por otro lado también lo hace con necesidades sectoriales del ámbito sociosanitario, sociohabitacional y sociocultural y de ocio estructurado.

Desde este marco metodológico e ideológico, podemos agrupar las necesidades recogidas durante el proceso participativo técnico, político y social y desde un modelo organizativo analítico en torno a dos grandes tipos (directas e indirectas): por un lado, las **relativas a la propia activación relacional y comunitaria de las personas** (y especialmente de aquellos colectivos más vulnerables y menos atendidos) pero por otro también las relativas al **empoderamiento del tejido social y los cambios de modelo interventivo**, como uno de los medios para poder hacer más factible la primera.

De hecho, una de las necesidades que se identifican especialmente entre el tejido social pero también coincidentes con la visión técnica y política es que **la pérdida de la fortaleza tradicional del tejido social está debilitando el dinamismo comunitario, un elemento importante por la capacidad de acceso del tejido social y comunitario a ciertos perfiles de personas (que sin embargo no acceden directamente a los recursos sociales públicos que aún hoy en día tienen un componente estigmatizador).** Desde el tejido social se demanda un mayor apoyo a las entidades comunitarias del municipio, a través de medidas como:

- **Impulso de la dimensión barrial de la intervención comunitaria** (apostando por una mayor descentralización de los servicios sociales que los acerque aún más a la realidad cotidiana –algo también recomendado por el Ararteko, 2016-) e **incrementando el trabajo en medio abierto** y especialmente en colaboración con los recursos formales y no formales. Una apuesta, por tanto, por mantener recursos por lo más cercanos posibles a la ciudadanía, como un modo de generar pertenencia al municipio a través de vinculación y participación en el barrio.

- **Desarrollo del Servicio 1.5. de la Cartera de Servicios Sociales** (como ya se ha avanzado previamente), relativo a la promoción de la participación y la inclusión social en el

ámbito de los servicios sociales mediante un rol específico del Tercer Sector en el mismo y en el marco de una estrategia coordinada de actuaciones a nivel barrial y sectorial para tal y como se recogía en lenguaje coloquial "*evitar champiñones*" (entendida esta expresión como actuaciones descoordinadas y carentes de sinergias).

- **Apuesta por propuestas innovadoras y experimentales de proyectos de intervención social participativa** (a nivel de pilotos barriales), que coordinen recursos de forma intersectorial recuperando el barrio y la comunidad como unidad geográfica. Estos proyectos, se apunta, **no tendrían que contar con grandes recursos económicos,** sino que podrían buscarse otros apoyos más de acompañamiento técnico o infraestructural.

- **Re-pensamiento de la estrategia municipal de difusión** de los programas y recursos que operan en el municipio. Si bien desde el tejido social se reconoce la existencia de campañas de difusión y el aumento y diversificación de los esfuerzos comunicativos (en cuanto a canales y formatos, por ejemplo con las iniciativas de lectura fácil), pero se cree que éstas siguen sin llegar bien a la población.

  Por ello, proponen repensar la estrategia, incorporando y coordinando **medidas** como **utilizar a los agentes barriales como engranaje de la correa de transmisión**, establecer **foros de intercambio** o realizar una **guía interactiva de recursos y entidades.** Todas ellas, se apunta, ayudarían a mejorar el conocimiento compartido y la coordinación entre **recursos de intervención social público/privados** (puesto que se reconoce que la dinámica diaria –muy centrada en el trabajo directo más urgente- impide conocer la actividad que realizan otros agentes del Tercer Sector).

3 BLOQUE 3. INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA.

La mejora de la **capacidad del sistema educativo como generador de cohesión y equidad social y su coordinación con otros sistemas de bienestar** es una de las principales necesidades sociales que se han detectado durante el proceso de trabajo cuantitativo y cualitativo, organizándose la información en torno a **cuatro grandes grupos de necesidades:** las relacionadas con la colaboración entre el sistema educativo y el social y la delimitación de espacios operativos, la necesidad de recuperar la equidad educativa, el trabajo con las familias para compensar el capital social dependiente de origen y finalmente la necesidad de avanzar en la normalización lingüística.

Necesidad de mejorar la coordinación entre el sistema educativo y social, estableciendo un sistema integrado de atención más ágil en las detecciones y más claro en sus competencias.
Desde el ámbito técnico y social se apunta a la necesidad de avanzar en la implicación del sistema educativo en la atención a aquel alumnado en mayor desventaja social, desarrollando una mirada social y una asunción como tareas propias y específicas del sistema educativo de las tareas de inclusión educativa.

De acuerdo a lo ya indicado previamente (Fantova, 2015) sobre que "las capacidades funcionales que posibilitan la autonomía funcional se conservan o consiguen en buena medida gracias a la atención sanitaria o educativa", se hace imprescindible por un lado delimitar en el plano práctico y diario los espacios de intervención del subsector de la educación (aprendizaje) y del de la intervención social (integración e interacción comunitaria y relacional) y por otro establecer los

oportunos mecanismos, protocolos y dinámicas de coordinación para generar sinergias entre los distintos subsistemas, y específicamente en este caso entre el educativo y el social.

Es en este punto donde los espacios técnico y social inciden en la necesidad de avanzar en dicha clarificación y especialmente en la exigencia al sistema educativo de asunción de tareas educativas que quizás en ocasiones tiende a derivar al sistema social. Asimismo, apuntan a la necesidad de desarrollar su capacidad de antena ("*la detección no funciona*") pero también el establecimiento de procedimientos educativos más inclusivos y con "*mirada social*".

Necesidad de recuperar la equidad educativa, como base para la igualdad de oportunidades e impulso de la movilidad social.

El punto anterior enlazaría con la necesidad de que los centros educativos puedan volver a ser aquellos recursos que eran la piedra angular de la equidad educativa, constituyéndose la "institución igualadora" de oportunidades (Cebolla-Boado, Radl y Salazar; 2014) para todo su alumnado, independientemente de su origen o condición social y se alinearía con el objetivo **rector** del IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de Euskadi 2018-2022 (Gobierno Vasco, 2018a) de "reorientación de las políticas educativas" y la "construcción de un sistema inclusivo y co-educador, capaz de garantizar la equidad".

En general en Barakaldo se coincide en que esta capacidad de generar equidad se está perdiendo y que hoy en día el **alumnado con mayores desventajas sociales ya no nivela sus oportunidades a través del sistema educativo,** por motivos como el comienzo de una "*guettificación*" de algunos centros escolares (con concentraciones de alumnado en desventaja en los centros educativos públicos de ciertos barrios) y por otro la cada vez mayor exigencia del mundo laboral (para el que a todas luces ya no resulta suficiente con la mera educación formal).

Por ello, se registra a la necesidad de que los centros educativos (y el sistema en general) intensifique su "*mirada social*", estableciéndose patrones claros de distribución equilibrada del alumnado (pidiéndose un esfuerzo a los centros concertados), aumentando los recursos de refuerzo en los centros y desarrollando **apoyos económicos para el acceso a programaciones extraescolares** y un **acompañamiento técnico socioeducativo a las familias** para que comprendan su necesidad, que son ya totalmente necesarias a nivel de integración social y generación de redes relacionales, pero también como base competencial educativa.

Tal y como muestra Zalakain (2017a), esta pérdida de generar equidad social del sistema educativo "se relaciona de forma clara con las dificultades para la movilidad social ascendente y la reproducción intergeneracional de la pobreza", mostrando que en la actualidad nos encontramos ante un "sistema educativo incapaz de compensar la desventaja sociocultural. De hecho esto es algo sobre lo que ya alertaba Esping-Andersen con anterioridad (2005), al afirmar que "la renta familiar importa pero el capital cultural de los padres resulta mucho más decisivo, al menos en lo que se refiere al desarrollo cognitivo y el éxito escolar".

Autores como Fernández Enguita, Mena Martínez y Riviere Gómez (2010) o Cebolla-Boado, Radl y Salazar (2014) acercan este enfoque a la realidad estatal, presentando datos en su estudio comparativo que les llevan a concluir que "el atributo con más peso en el proceso de salida del sistema educativo es la clase social del alumno. Es un resultado constante a lo largo del tiempo, muy similar entre distintos países". Zalakain (2014) enriquece ese análisis y muestra con datos más recientes y específicos de la realidad de la CAPV que los "resultados académicos se relacionan claramente con el nivel sociocultural de sus padres y madres", siendo por tanto

esencial incidir en esa recuperación de la capacidad de generar equidad (que de todas maneras, y como veremos en el siguiente apartado, parece que ya no podrá ser lograda en exclusiva por el sistema educativo).

Necesidad de aumentar el trabajo con las familias, para el trabajo conjunto en el refuerzo del capital social desde una perspectiva familiar.

En línea con lo referido al comienzo del capítulo sobre la necesidad de recuperar un enfoque preventivo y familiar y a su vez relacionado en los recogido en los dos apartados previos sobre la coordinación entre el sistema social y educativo y el refuerzo de la equidad educativa, se identifica la **necesidad de trabajar con las familias para las familias compensar la desigualdad de origen en el equilibrio de capital social** (entendido como la suma de capital económico y capital humano).

Basándose en las investigaciones de Coleman (1997) las "familias con escaso capital financiero y escaso capital humano (al menos medido de la manera tradicional, es decir, en años de escolarización) pueden conseguir, sin embargo, un notable grado de éxito educativo" mientras que al contrario "si el capital humano que poseen los padres no se complementa con capital social contenido en las relaciones familiares, entonces es irrelevante para el desarrollo educativo del niño que los padres tengan mucho o poco capital humano".

A nivel del Estado, los datos de la encuesta realizada por Pérez-Díaz, Rodríguez y Sánchez Ferrer, (2000) si bien relativizaban ligeramente esa capacidad compensatoria demostraban "que esa implicación de los padres sirve para superar los límites que pone el punto de partida del nivel social en que se nace, al menos como para alcanzar la media del nivel inmediatamente superior". Más recientemente, el estudio realizado en varios países de Europa y de la OCDE por Corak (2013), concluía que "la inversión en capital humano [es el] factor explicativo de las mayores posibilidades de movilidad y "las familias con mayor capital humano invierten más en sus hijos/as" (entendiendo que "las inversiones más relevantes no son necesariamente económicas, sino las relacionadas con el desarrollo de unas conductas, motivaciones y aspiraciones determinadas, así como en el establecimiento de vínculos relacionales que les serán de utilidad en la vida adulta").

Finalmente, reseñar que desde los perfiles técnicos municipales y sociales también se alerta de la **correlación existente de este ámbito con las dificultades sociohabitacionales**, puesto que aquellas familias con viviendas precarias tendrán también más difícil el acceso a medios y espacios imprescindibles para el estudio (desde conexiones a internet y tecnología hasta el propio espacio necesario para poder estudiar con unos mínimos de calidad o incluso recibir a compañeros/as de colegio en entornos dignos[7]), en línea con lo que Coleman et al (1996) ya apuntaban sobre "el efecto positivo sobre el éxito educativo de la estabilidad residencial (que permite la creación de lazos más sólidos con la comunidad)".

Necesidad de avanzar en la normalización lingüística, entendiendo el Euskera ya no solamente como un elemento de ciudadanía para una vida plena, sino como un elemento facilitador esencial de carreras laborales más exitosas.

Aunque los datos de euskaldunización en Barakaldo aumentan progresivamente, lo hacen a menor ritmo que en el conjunto de la CAPV y además no de forma homogénea, puesto que es

[7] Incluso se alerta de que se ha llegado a detectar la presencia de familias en recursos culturales (en ocasiones no adecuados para tareas educativas) por motivos de pobreza energética o incluso sinhogarismo (un aspecto sobre el que se volverá a incidir en el apartado sociohabitacional).

la población migrante y/o con niveles de estudios menores la que menor conocimiento tiene del mismo y consecuentemente quien menor uso hace de la lengua.

Además de la **pérdida de oportunidades culturales y relacionales** que esto supone, esto también **lastra las oportunidades laborales** (en cuanto al acceso a número de empleo y a calidad de los mismos). En el caso, por ejemplo, de la **población migrante** (y especialmente en la de origen latinoamericano), que el castellano sea la lengua vehicular de la vida diaria en Barakaldo permite por un lado mayor facilidad de integración, pero también termina siendo un elemento limitante.

En menor medida, esto sucede también con la mayor parte de la población de Barakaldo, que aunque con nacimiento en el municipio tiene un origen y tradición familiar de fuera de la CAPV, lo que ha motivado una **escasa implantación de la lengua en el ámbito familiar y relacional** (y primordialmente se ha reforzado entre personas que disponen de **estudios secundarios o menores**, como mostraba el Informe de Cohesión Social ya realizado: Agintzari/GISLan, 2017).

Por tanto, se recoge la necesidad de avanzar en dinámicas que permitan profundizar en el conocimiento y sobre todo el uso de la lengua, para normalizar su utilización y progresivamente disponer de ratios similares a los de la CAPV, para así mejorar la integración social y laboral y volviéndose a apreciar lo imprescindible que resulta el trabajo con las familias, para mejorar su comprensión de la necesidad de participación en actividades de ocio y cultura (como familia) ya que como a su vez muestra Zalakain (2017b) "el contexto familiar juega un papel cada vez más importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los jóvenes".

4 BLOQUE 4. INTERVENCIÓN SOCIOCULTURAL Y DE OCIO ESTRUCTURADO.

En el ámbito sociocultural y de ocio educativo o estructurado, las necesidades identificadas por los agentes participantes pueden ser agrupadas también en tres grandes bloques y tienen una relación muy marcada –por su complementariedad- con las de tipo socioeducativo. Por un lado, la consecución que la oferta de ocio pública sea inclusiva para las personas en vulnerabilidad (y especialmente la infancia), la articulación de un ocio más cercano y comunitario y finalmente la complementación de la actual oferta para las franjas de edad con menor cobertura (especialmente la adolescencia y la juventud).

Generación de una oferta de ocio que resulte inclusiva para personas en situación de vulnerabilidad social y/o (riesgo de) exclusión social.

El proceso participativo ha mostrado que en general los agentes sociales participantes consideran que **la oferta de ocio educativo es en su mayor parte accesible por parte de personas y familias "*normalizadas*"** y que quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social o directamente en situación o riesgo de exclusión se encuentran, en general, excluidas de la misma. Esto, **sucede no solamente en la oferta privada, sino también en la pública**, a pesar de la importante capacidad que esta oferta debe tener para generar redes relacionales y aumentar la integración social y comunitaria de las personas.

Uno de los principales motivos identificados tiene que ver con que las familias en situación de desventaja social acumulan en mayor medida elementos de lo que se viene denominando como **"pobreza cultural**", en el marco de la denominada "**pobreza descualificadora"** (Paugam, 2007;

2012). Si aceptamos lo establecido en el anterior apartado (Zalakain, 2017a) sobre que el "sistema educativo [es] incapaz de compensar la desventaja sociocultural" que refuerza la "transmisión intergeneracional de la desigualdad" y cada vez más "las oportunidades vitales de las personas dependen de forma cada vez más acusada del capital cultural, social, cognitivo y relacional acumulado desde los primeros años de la infancia". En la **generación de ese capital es clave la educación, pero también y cada vez en mayor medida es referencial lo cultural** (especialmente en lo relativo con lo cognitivo y relacional).

Por ello, que las personas en situación de vulnerabilidad (y muy especialmente la infancia) queden fuera de la oferta cultural y de ocio estructurado tiene **consecuencias de refuerzo de la exclusión y de transmisión intergeneracional de la misma**. Esto aplica, entre otros colectivos, a infancia de recursos económicos bajos, de origen extranjero, con discapacidad, etc., que por motivos de capacidad económica, lenguaje, movilidad y/o concepción parental queda fuera de la misma, reforzando su exclusión social.

Así, **lograr que esas familias participen de las actividades culturales permitiría romper o al menos reducir esa transmisión intergeneracional de la pobreza**. Entre otras propuestas prácticas para ello, se apuntan:

- La **apuesta política porque los programas de complementación lleguen también al ámbito cultural y de ocio estructurado con,** por ejemplo, **sistemas de becas** (para la oferta pública, pero también privada). Un ejemplo de marcado éxito es el del programa Fritidspuljen del Danish Refugee Council[8], que mediante un sistema de becas al ocio tiene por objetivo que la infancia de menores recursos no vea lastradas sus posibilidades de desarrollo y acceso a espacios relacionales.

- El **trabajo socioeducativo con las familias, para acompañar e integrar la participación de esas familias** (y no solamente de sus hijas e hijos) en la oferta cultural y de ocio estructurado, trabajando desde una perspectiva familiar y no solamente infantil.

- El **apoyo técnico a la cumplimentación administrativa de los procedimientos de acceso** o simplificación de los mismos, puesto que las dificultades de inscripción y gestión (y no solamente el precio) dificultan por su complejidad y lenguaje en muchas ocasiones el acceso.

- El impulso a una **oferta cultural y de ocio accesible a las personas con discapacidad,** ya que desde las entidades sociales se alerta que en muchas ocasiones el ocio no es realmente "ocio inclusivo" y por tanto no permite la participación efectiva de las personas con discapacidades intelectuales, físicas u orgánicas, limitando (como veremos en el apartado correspondiente) su participación social y activación comunitaria. De hecho, tal y como mostraban los datos recogidos Pereda, de Prada y Actis (2012) tanto la participación asociativa como de ocio es mucho menor entre las personas con alguna discapacidad.

- El **apoyo a una oferta de ocio y cultura que ayude a apuntalar la normalización lingüística** pero con una perspectiva inclusiva (de diferentes intensidades), de forma que

[8] El modelo Danés, considerado como una buena práctica por la Comisión Europea, recoge a nivel normativo (Danish Integration Act) que ocio y cultura sean un elemento central de la integración y se encuentren dentro del anillo central de prestaciones.

permita asociar el Euskera a entornos de diversión y por tanto fomentar una participación progresiva.

Reformular y rediseñar la oferta para adolescentes y juventud, apostando por un modelo más de calle y barrial e inclusivo, apoyándose en las nuevas modalidades organizativas juveniles.
Más allá de lo recogido respecto al ocio y cultura inclusiva, y con una perspectiva por grupos de edad, la mayor parte de los agentes consultados tienden a incidir en que **por un lado falta una oferta específica en materia de ocio educativo y cultura para la infancia menor de 10 años** y por otro, que la **existente para la juventud no resulta atractiva.**

Desde distintos agentes se aporta que la **oferta para infancia menor de 10 años es muy reducida.** A falta de un análisis detallado de esta cuestión (que no es objeto de este proceso), resulta al menos un elemento sobre el que reflexionar. Asimismo, se apunta a que la **oferta dirigida a mayores de 16 años, si bien existe, no capta su interés** y resulta válida para un porcentaje muy limitado de adolescentes y jóvenes. Concretamente se cuestiona el papel de referencialidad para este grupo de edad de las casas de cultura (que no se consideran una referencia, como sí lo son por otro lado para la población mayor) y se apuesta por un **modelo de trabajo más flexible** (al estilo del programa Giltzarri), **orientado al medio abierto** y -cuando sea posible- en **colaboración con entidades de sociales** barriales.

Respecto a la no referencialidad de las estructuras físicas, se propone la **realización de un análisis de nuevos espacios para la oferta de actividades** (como pudiera ser el aprovechamiento de locales municipales y de colegios para la oferta de actividades por parte de entidades) así como un trabajo con las lonjas juveniles, considerándose que es un modelo "*que ha venido para quedarse*" y con el que "*hay que trabajar*".

5 BLOQUE 5. INTERVENCIÓN SOCIOLABORAL Y SOCIOECONÓMICA.

En el **ámbito socioeconómico y sociolaboral** se considera una necesidad urgente la mejora de la coordinación con el sistema de garantía de ingresos (por las dificultades de intervención que está generando), además de echar en falta un refuerzo a los programas de conciliación y la necesidad de flexibilizar las formaciones de carácter ocupacional para los perfiles con menor cualificación.

Dificultades de coordinación con el Sistema de Garantía de Ingresos, generando ciertos protocolos administrativos de gestión de la RGI casos de alta exclusión a nivel municipal.
Existe una alta coincidencia a nivel técnico, social y político sobre la existencia de un **progresivo incremento de la aparición de situaciones de emergencia económicas y habitacionales**, que por su carácter de alta exclusión crean un gran impacto en la intervención social, a nivel técnico y económico. A pesar de que no se trata de un volumen elevado en número, su extrema dificultad y la imposibilidad de ser previstas producen un "*cóctel*" que hace necesario movilizar una gran cantidad de recursos de forma inmediata, contribuyendo a saturar aún más la red de atención en los momentos que se producen (al haber que movilizar y coordinar recursos habitacionales, técnicos y económicos en un sistema que en general se encuentra ya con listas de espera).

En general se trata de situaciones cuyo **desencadenante proviene de otros subsistemas** (principalmente Garantía de Ingresos y más excepcionalmente Vivienda) y sobre los que la **capacidad de actuación de Acción Social actual es muy limitada**, pero que sin embargo inciden directamente en los servicios sociales municipales puesto que una pérdida de una RGI por un problema administrativo (habitualmente faltas de documentación, retrasos, etc.) alimenta las condiciones para el retorno a la exclusión: pérdida de los ingresos mínimos que se traducen en la pérdida del recurso habitacional (por imposibilidad de pagar su alquiler) y consecuencias como el retorno a consumos, desajustes psicosociales, conductas violentas, etc.

Por tanto, **un problema muchas veces administrativo** (relativo a desajustes o incumplimiento de presentación de ciertos documentos en determinados plazos) desencadena la **necesidad de movilizar de urgencia y sin previsión una gran cantidad de recursos técnicos**: búsqueda de un recurso habitacional, articulación de apoyos socioeducativos y psicosociales, movilización de recursos de emergencia social (comida, higiene, vestimenta), puesto que las personas en estas situaciones carecen de recursos económicos y comunitarios para hacer frente a estas emergencias, etc.

Desde el ámbito municipal se aboga por c**onseguir establecer protocolos de coordinación más fluidos** principalmente con Lanbide (en menor medida se señala a Alokabide), desarrollando una mirada más social y compartida entre el sistema de Acción Social y el de Garantía de Ingresos (y Vivienda), y que sin incumplir los requerimientos legales se puedan desarrollar protocolos que permitan, desde una **óptica de más flexibilidad**, impedir o reducir estas situaciones generadoras de alta exclusión social, o al menos poder preverlas cuando sea inevitable.

Esta situación no es exclusiva de Barakaldo, sino que el Ararteko (2016) ya hacía referencia a esta dificultad de coordinación con Lanbide, haciendo alusión "a la necesidad de acompañamiento que requieren algunas de las personas perceptoras de RGI que, en la actualidad, pueden quedarse a caballo entre ambas administraciones y perder así su derecho a la prestación al incumplir alguno de los puntos relativos al Acuerdo Personal de Empleo, suscrito con Lanbide, o al Plan de Atención Personalizada firmado con los servicios sociales municipales.

Por lo que respecta a las suspensiones, algunas personas señalan la necesidad de establecer unos criterios de gestión de la RGI algo más flexibles y, sobre todo, que se limiten o cesen las suspensiones de la prestación, ya que la falta de ingresos de las unidades familiares mientras las personas dejan de percibir la prestación debe ser suplida por los servicios sociales de base mediante las ayudas de emergencia social (AES) en la mayoría de los casos".

Finalmente, y como necesidad específica en relación con el Sistema de Garantía de Ingresos, destaca el *gap* existente en la **edad (18-23) años de la RGI,** al no desarrollarse el Art. 16.d sobre "personas titulares del derecho", regulando quienes se encuentran en "situación de especial necesidad" y que **afecta a colectivos carentes de redes familiares que soporten económicamente sus procesos formativos o laborales de inicio de transición a la vida independiente**, como los **JENAS** (bien sin familia, bien cuya familia ha retornado al país de origen), los/as jóvenes procedentes de tutela institucional, etc.

En los casos de menores niveles educativos y especialmente relacionados con los colectivos de mayor vulnerabilidad, es necesario ofrecer fórmulas más flexibles en materia de formación, fomentando una cualificación progresiva y con mayor carácter práctico.

Como ya se ha venido apuntando previamente, la **baja cualificación** es una carencia que afecta de forma general a la población de Barakaldo, que presenta unas tasas de cualificación (al igual que Ezkerraldea y otros municipios postindustriales) mucho menores que la media de Bizkaia y de la CAPV, lo que tiene una tr**ascendencia directa en las oportunidades de acceder a empleos de calid**ad y directamente, por tanto, relacionado con la **menor renta media** disponible de Barakaldo (Agintzari/GISLan, 2017).

Esta situación no solamente acerca cada vez más a situaciones de pobreza o falta de bienestar entre aquellas familias con menores niveles de estudios (como se ha presentado en los apartados de necesidades socioeducativas y socioculturales) sino que tiene una **incidencia** todavía mayor en las oportunidades sociolaborales de los **colectivos en mayor vulnerabilidad,** como las personas migrantes, minorías étnicas, en postadopción, atención residencial, etc.

Estos colectivos acceden todavía en menor medida a los procesos formativos y cuando lo hacen es de forma más tardía. En estos casos, la relación con las situaciones de exclusión es aún mayor (recordemos la correlación existente entre percepción de RGI y niveles de estudio básicos o inferiores).

En general, se identifica una **necesidad de flexibilizar los requerimientos de acceso y de desarrollo temporal de los sistemas de formación ocupacional**, que se consideran en general rígidos. Y sin embargo, las recientes reformas de los procesos de cualificación profesional inicial (edad de acceso a los CIP, etc.) o la dotación y orientación de las Escuelas de Adultos (EPA) parecen haber dificultado aún en mayor medida el acceso a colectivos como los MENAS/JENAS o el desarrollo de estudios de personas en procesos de inserción social.

Por ello, se apunta a la **necesidad de ofrecer soluciones menos rígidas**, flexibilizando las edades de entrada y ofreciendo p**rocesos más progresivos en cuanto a la consecución de cualificaciones** (anuales, semestrales), así como **ofertas formativas para personas adultas** más centradas en proyectos prácticos y vinculadas a necesidades empresariales existentes. En este sentido, el **modelo francés de cualificación modular** (Certification de Qualification Professionelle, Validation des Acquis del'expérience) puede ser una referencia, al permitir acreditación de formaciones mediante práctica, acumular por módulos de corta duración cualificaciones crecientes e incluso acudir a centros formativos de forma parcial mientras se realizan procesos formativos prácticos de formación profesional.

Reforzar los programas municipales de refuerzo a la conciliación de la vida familiar, personal y profesional, por su incidencia en la población general y su trascendencia clave en la inserción sociolaboral de los colectivos en mayor vulnerabilidad, como las familias monomarentales.

Las **dificultades de conciliación** de la vida personal, familiar y profesional son un tema ampliamente abordado en los últimos años, de gran trascendencia social y que afectan en mayor medida al conjunto de los países de modelo mediterráneo y que además de constituir el Eje 2 del IV Plan Interinstitucional de Familias de Euskadi (Gobierno Vasco, 2018a) ya venía siendo apuntado como prioritario por estudios previos como el realizado por el Ararteko (2014) que alertaba de que "las familias de la CAPV encuentran extremas dificultades para la conciliación de la vida familiar, laboral y personal" y autores como Zalakain (SIIS, 2012) que han mostrado

en repetidas ocasiones que "en Euskadi, como en el resto de los países del Sur de Europa, el gasto social no ha estado especialmente orientado a las familias y a la infancia".

Por tanto, es éste un contexto de dificultad social que genera necesidades no solamente en Barakaldo, pero que por la menor renta disponible y desaparición del modelo de *breadwinner* o varón sustentador (Esping Andersen, 2008) tradicionalmente asociado al sistema productivo industrial de Ezkerraldea, afecta probablemente en mayor medida a la población del municipio.

Especialmente en el caso de las familias con mayores dificultades para cubrir las necesidades de conciliación (familias monomarentales, migrantes –con trabajos precarizados- y otras también en situación de precariedad laboral, la inexistencia de recursos de conciliación (durante todo el año, pero especialmente en períodos vacacionales educativos) refuerza las condiciones de desigualdad y dificultad, al carecer de recursos económicos y comunitarios con los que conciliar las actividades productivas y reproductivas y por tanto reforzando su vulnerabilidad y alejamiento de parámetros de inclusión social.

6 BLOQUE 6. INTERVENCIÓN SOCIOSANITARIA.

En el ámbito sociosanitario, se identifican principalmente **dos grandes grupos de necesidades:** las relacionadas con el aumento de las **adicciones** (entendidas en sentido amplio) y las relativas a problemáticas de **salud mental.**

Incremento de las adicciones, especialmente aquellas relacionadas con el juego y la capa digital, afectando en mayor medida a colectivos vulnerables y de difícil acceso.
Desde el ámbito técnico y social se apunta a una detección creciente de problemáticas asociadas a adicciones, entendidas desde el enfoque integral que hace el VI Plan Vasco de Adicciones (Eusko Jaurlaritza, 2017) que incluye "adicciones con sustancias, comportamentales y nuevas problemáticas" y que aborda su intervención también desde un enfoque integral, buscando "potenciar los factores de protección y reducir los factores de riesgo, garantizando la asistencia a las personas con problemas de adicciones y facilitando la inclusión normalizada de las personas afectadas en su entorno comunitario".

Hablaríamos, por tanto, de una concepción más amplia (que supera las interpretaciones más tradicionalmente asociadas a la atención al consumo) y que debe incluir **tres niveles de intervención**: la propia persona, su entorno social y comunitario y su contexto socioeconómico, desde una perspectiva de "universalidad, solidaridad y equidad" dentro de un marco de "sostenibilidad", elementos todos ellos que dan las claves de intervención.

En relación con la situación específica de Barakaldo, durante el proceso de trabajo, los agentes participantes han incidido especialmente en el crecimiento exponencial de adicciones relacionadas con la **capa digital** (ciber-adicciones) o potenciadas por la tecnología. Se apunta a que el juego online y las apuestas (con la llegada de máquinas en espacios específicos destinados a las apuestas o presentes en espacios de ocio como bares) están teniendo un gran crecimiento y es necesario abordarlas con medios y capacitación técnica específicos.

Así, esa influencia de la capa digital está generando un **cambio de paradigma en la intervención**, puesto que el espacio de **trabajo en medio abierto** tiene un espacio físico (la propia calle) pero

también uno digital (la calle digital) y esto requiere de cambios formativos, técnicos y tecnológicos en la intervención. Por ejemplo, los casos de **ciber-acoso sexual, ciber-bullying, ciber-adicciones**, etc., están requiriendo ya (y se prevé un crecimiento exponencial) de cambios en los modelos, herramientas y técnicas para su abordaje. En este sentido, referencias como las experiencias que se desarrollan en Francia (Le promenurs du net et la rue numerique) pueden resultar de interés.

Además de las propias dificultades técnicas (al suponer un cambio de modelo interventivo) se trata de adicciones que pueden estar **afectando además a dos colectivos de especial vulnerabilidad, como son la adolescencia/juventud y las personas migrantes**, lo que redobla las dificultades interventivas, tanto por la dificultad de acceder a los mismos como en el segundo caso por las **dificultades** para desarrollar la intervención (por motivos obvios de idioma, generación de confianza, etc.).

Afecciones de problemáticas de salud mental, especialmente en relación con la infancia y con colectivos carentes de red social y familiar.

Igualmente, los agentes participantes hacen hincapié en la necesidad de avanzar en modelos interventivos que desde una perspectiva integral y multidisciplinar den respuesta a las problemáticas asociadas a salud mental, sobre las que se está haciendo una mayor detección y hay una sensación de crecimiento.

Principalmente, se hace referencia a la necesidad de contar con recursos técnicos y formativos para poder intervenir con los casos de infancia que llegan a los servicios sociales municipales o detectados por otros recursos (esencialmente educativos) con situaciones de psicopatologías, etc.

Sinhogarismo y situaciones de salud mental y/o adicciones, una perspectiva de necesidades creciente.

Tanto en relación con las adicciones como con las situaciones de salud mental (las dos temáticas previamente referidas) y correlacionado con las necesidades sociohabitacionales, se alerta, por su especial dificultad, de la elevada **prevalencia de problemas de salud mental y adicciones entre las situaciones de sinhogarismo,** que se considera no reciben una atención adecuada, tanto por la propia dificultad de la situación como la carencia de recursos específicos.

Así, existe el riesgo de que además de las personas actualmente sin hogar (que han desarrollado adicciones y/o una patología de salud mental por la dureza del sinhogarismo o en el que una falta de atención las mismas ha conducido a esta situación) **se produzca un incremento de casos de personas en situación de sinhogarismo si** a las **personas con problemáticas de salud mental o con adicciones que se mantienen en su hogar por la atención familiar**, cuando ésta desaparezca (por hartazgo familiar en los casos de adicciones o fallecimiento o pérdida de capacidad derivadas del envejecimiento en las de salud mental) **no se les da una respuesta** adecuada (recordemos lo establecido sobre enfoque y limitaciones del modelo familista).

Asimismo, se refiere a la necesidad **de incorporar la perspectiva de género en relación a situaciones de exclusión residencial grave**, tanto en cuanto a las características diferenciales de este fenómeno en mujeres y hombres como en cuanto a la adecuación a las necesidades de las mujeres en los centros y servicios de atención a personas sin hogar. Así, desde el Informe elaborado por Emakunde (2016b) "La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género", se apunta a que "entre las mujeres sin hogar resulta más habitual la

presencia de personas con hijos o hijas", por lo que se indica la especial importancia de estructurar soluciones desde la intervención social que incorporen estrategias de atención integral entre exclusión y desprotección de menores, también en el ámbito sociohabitacional.

En el mismo estudio se apunta a la invisibilización de este colectivo, por ser menor el número de mujeres en situaciones de mujeres propiamente en la calle, pero que sí se encuentran en situaciones de 'sinhogarismo encubierto' u 'oculto', en relación a las formas de exclusión residencial no reconocidas institucionalmente, como el alojamiento precario con familiares y amistades, mantenimiento de relaciones de pareja insatisfactorias y de violencia de género para disponer de alojamiento, emparejamiento de forma temporal con un hombre al que ofrecen compañía o cuidado a cambio de un lugar donde dormir (Emakunde 2016b), etc.

Envejecimiento de personas cuidadoras de la red informal y desafíos para el modelo de protección en casos de discapacidad, dependencia, salud mental, etc.

De hecho, y en relación con esa desaparición de la red informa, se alerta de la **creciente problemática** (por carecer de un modelo interventivo válido aún) para aquellas personas a las que su red familiar había atendido y que por edad comienzan a encontrarse solas o cuyos apoyos tienen problemas de capacidad, por ejemplo en casos de personas con problemas de salud mental, discapacidad, etc. que son atendidas en su hogar por familiares (principalmente sus madres y padres, pero también hermanas/os).

En un modelo en el que el cuidado familiar informal es tan marcado (los datos de Casado Marín y López i Casasnovas (2001) y posteriormente por Pereda, de Prada y Actis (2012) indican que "son los parientes más próximos dentro del propio hogar quienes se encargan de los cuidados" y que la "práctica totalidad del apoyo informal tiene su origen en los cuidados que proporcionan miembros de la familia de la persona dependiente") y en el marco de sociedades con un componente de envejecimiento mayor, nos encontramos que las personas cuidadoras empiezan a fallecer o a tener más dificultades para atenderles, siendo **necesario desarrollar herramientas de identificación, seguimiento y progresivamente de mayor apoyo a la atención y cuidado**.

En todos los casos, se recogen **dos claves transversales,** comunes a todas las áreas de este Mapa de Necesidades Sociales: la necesidad de **aumentar los programas preventivos** (por su carácter coste-eficiente) y la de **actuar desde una dinámica barrial y comunitaria**, con programas y recursos lo más cercanos a la realidad ciudadana (y evitar la re-centralización), a la vez que se relacionan con la **necesidad de aumentar participación social y comunitaria**, para reducir la pérdida de lazos relacionales y el aislamiento social y desarrollar **fórmulas de pre-detección comunitaria ágiles.**

7 BLOQUE 7. INTERVENCIÓN SOCIOHABITACIONAL.

En el ámbito sociohabitacional se recogen **necesidades** principalmente relacionadas con la incidencia de las **dificultades de acceso a la vivienda** por parte de los colectivos más vulnerables, pero también con la necesidad de **repensar la bolsa de viviendas municipales en alquiler social** y sobre cómo poder abordar la **accesibilidad y condiciones de habitabilidad de aquellas viviendas de mayor antigüedad,** para garantizar condiciones de vida dignas y evitar concentraciones de pobreza.

Dificultades de acceso a la vivienda generalizadas, pero que afectan especialmente a las personas en vulnerabilidad social y/o (riesgo de) exclusión social.

Las dificultades de acceso a la vivienda son un problema común a toda la CAPV y no específico de Barakaldo, que afronta dificultades a nivel general –al igual que otros municipios- por el elevado precio de la vivienda, tanto en alquiler como en compra. Como ya apuntaban McCrone y Stephens (1995) "en todos los países, independientemente del nivel medio de vida, existen amplios segmentos de la población que no pueden hacer frente al coste global de lo que deberían considerarse los estándares adecuados o tolerables de vivienda" y resulta "poco realista considerar que la vivienda puede ser dejada completamente en manos de las oscilaciones del mercado libre, sin ningún mecanismo de intervención pública que las modere".

Esta situación **se agrava en contextos como el de Barakaldo**, en el que por sus menores niveles de renta (como ya apuntan los datos recogidos por el informe cuantitativo georreferenciado de cohesión social, Agintzari/GISLan; 2017), costes similares a los de otros municipios y alta demanda, lo que agrava las **dificultades de acceso a la vivienda y las situaciones de vulnerabilidad y exclusión aumentan**, afectando especialmente a los colectivos más vulnerables por sus niveles económicos (perceptoras de RGI, monomarentales, juventud en vulnerabilidad, etc.) pero también por su origen (familias migrantes, minorías étnicas, etc.).

Las actuales soluciones públicas parecen no resultar suficientes y se apunta a la necesidad de **desarrollar fórmulas que permitan mejorar la accesibilidad a la vivienda,** en tanto en cuanto, lo recogido por la Ley 18/2015 de Vivienda no está garantizando de forma efectiva el derecho subjetivo a la misma. Asimismo, el Ararteko (2016) recoge como propuesta la "necesidad de que, desde las administraciones municipales, se alcancen acuerdos con las instituciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda para la cesión de locales o viviendas en los que se puedan prestar esos servicios", buscando ampliar las soluciones de alquiler social e incrementar

Parque de viviendas sociales sin movilidad ni rotación y necesidad de búsqueda de nuevas soluciones para una oferta de vivienda asequible en precio y suficiente en número.

A pesar de que históricamente Barakaldo ha contado con un **parque de vivienda social** (antes denominado "de uso en precario" y actualmente de "alquiler social"), existe una percepción generalizada de que se trata de una **bolsa de viviendas que carece de rotación** y que si bien puede estar prestando un servicio a las personas que lo habitan, carece de movilidad y a la misma prácticamente no acceden personas nuevas.

Este hecho **es objeto de discusión**, puesto que se recogen voces relativas que esta situación responde a la especial dificultad social que presentan las personas que las habitan y que difícilmente podrán abandonarlas a pesar de los trabajos de activación laboral, socioeducativo y psicosocial que pudieran realizarse. Desde esta perspectiva se entiende que la solución pasa por ampliar la oferta de vivienda social, no tanto con nuevos pisos de propiedad municipal, sino con acuerdos de mediación con propietarios, reforma de pisos en mal estado utilizando recursos de inserción sociolaboral y formativo (tipo CIP), etc.

Otras voces, en cambio, abogan por la necesidad de reforzar el trabajo con esas familias, estableciendo criterios de revisión y control que puedan conducir a que haya una mayor movilidad y mayores derivaciones hacia otros recursos y en su caso detectar usos inadecuados o activar a esas personas para acceder a recursos más ordinarios.

En todo caso, desde el ámbito técnico se recuerda que la **vivienda** protegida **no es competencia del sistema de servicios sociales** (sino del de Vivienda) y que la problemática de acceso a la vivienda afecta a toda la población de forma generalizada (como se indicaba en el punto anterior). Se incide en que la **vivienda social** (antes denominada de uso en precario) debe ser tomada como una **herramienta de intervención** (y no como un fin en sí mismo) y que lo que está sucediendo es que se la **dificultad del sistema de vivienda de ofrecer vivienda protegida está cortando las transiciones de esas personas/familias en exclusión a recursos de vivienda protegida**, ya que como se apuntaba se ven aún más excluidas que la población en vulnerabilidad o incluso en situación normalizada.

Las dificultades de accesibilidad y habitabilidad en las viviendas de mayor antigüedad están generando procesos de concentración de pobreza en ciertas zonas y excluyendo a las personas con discapacidades y problemas de movilidad.

A pesar de reconocerse de forma unánime el gran avance realizado en Barakaldo en los últimos años en materia de accesibilidad a las viviendas, se comparte la **dificultad** (por la propia configuración urbana y orográfica del municipio) de **adaptar todas las viviendas**. El **modelo y momento de construcción** ha configurado zonas del municipio en los que es verdaderamente complicado adaptar las viviendas a condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad, movilidad reducida, etc.

Asimismo, se trata de **viviendas que presentan carencias de habitabilidad** respecto a su índice de confort (consumo energético, sostenibilidad, etc.), conjugándose además que son habitadas en muchas ocasiones por perfiles con altas dificultades para hacer frente a los gastos básicos de luz, agua, calefacción, etc. (incluso habiéndose detectado, por parte –por ejemplo- de los recursos culturales del uso de bibliotecas para paliar los efectos de la pobreza energética).

Se trata de dificultades ya identificadas por **estudios específicos previos** (Trilla, 2001) que apuntaban, entre otras, a ineficiencias como el "mantenimiento defectuoso, especialmente entre los propietarios con ingresos bajos", "viviendas mal adaptadas a causa del número creciente de personas mayores" o a "hogares de personas mayores, con ingresos bajos, que viven en viviendas de baja calidad", tanto en el ámbito de propiedad como de arrendamiento (incluso social).

Es más, este enfoque se **relacionaría** también con los resultados de las investigaciones de Coleman et al (1996) sobre **el éxito educativo**, que resaltaban "el efecto positivo sobre el éxito educativo de la estabilidad residencial (que permite la creación de lazos más sólidos con la comunidad)" e irían en la línea de lo también ya detectado en este Mapa sobre la imposibilidad de generar redes relacionales adecuadas en viviendas no adecuadas (además de carecer lógicamente de espacios oportunos para el estudio).

Esto puede generar (y en algunos casos ya está generando, de acuerdo a los datos cuantitativos) el **empobrecimiento de determinadas zonas**, que está conduciendo a la exclusión social y a una –en palabras de los agentes consultados- cierta "*guettificación*", al –por ejemplo- quedar las personas mayores de bajos recursos en viviendas de las que o no pueden salir o tienen grandes dificultades para hacerlo y también por no resultar atractivas para personas con hijas e hijos con recursos económicos normalizados (y quedando, por tanto, utilizadas en mayor medida por personas que no tienen otras opciones y así generándose bolsas de concentración de pobreza).

Esta necesidad requiere seguir insistiendo en el *desarrollo de una estrategia* para en los casos que sea posible fomentar la instalación de soluciones de accesibilidad y de reforma integral, a la vez que se recogen **propuestas** –desde el ámbito social- de incorporación a los servicios fórmulas para mejorar la accesibilidad interior o conseguir una mayor eficiencia energética, etc. Experiencias como las de Surbisa y Viviendas Municipales en Bilbao (sobre eficiencia energética) o Muskiz (sobre accesibilidad y soluciones salvaescaleras) son recogidos durante el proceso de trabajo, como experiencias inspiradoras, pudiendo también aportarse otras experiencias europeas, como la irlandesa VoidStarter (Premio Europeo a la Innovación Social en 2014), que propone utilizar un recurso equivalente a un CIP para mejorar el confort interior de viviendas de personas en riesgo de exclusión a la vez que se mejoran las oportunidades laborales proporcionando una formación práctica de juventud con carencias formativas.

El desajuste de los recursos sociohabitacionales de la Cartera de Servicios está generando problemáticas sociales entre las personas en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, volver a incidir desde otra perspectiva en lo ya apuntado previamente sobre los desajustes de la Cartera de Servicios Sociales, puesto que se recoge que en el municipio faltan por ejemplo soluciones habitacionales que afectan tanto a gente joven como adulta o mayor. Por ejemplo se incide en el necesidad de soluciones dotacionales para personas en Grado I de Dependencia, para juventud en vulnerabilidad (como apoyo dentro de un proceso integral de transición a la vida independiente) o para situaciones de emergencia social con infancia (ya que los servicios del 1.9. presentan carencias al respecto por los grupos de edad cubiertos).

BIBLIOGRAFÍA

7

- Agintzari SCIS / GISLAN SCIS. (2017). “Análisis de Indicadores Cuantitativos de Cohesión Social desde una Perspectiva Geolocalizada”. Ayto. de Barakaldo.
- Aguilar Hendrickson, M. (2014) “El papel de los servicios sociales es acompañar y ayudar a las personas a rehacer su vida. En Gizarteratuz, 42.
- Aguilar Hendrickson, M. (2015) “Hacia un replanteamiento de los Servicios Sociales en España”. Documentación Social. Cáritas Española, 2015, n. 175.
- Almeda E. (2004). "Les famílies monoparentals a Catalunya. Perfils, necessitats i percepcions". Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Almeda, E. (2002). "Familias monoparentales y rupturas matrimoniales en Cataluña: Apuntes para un debate". En Flaquer, L. (ed.): “Políticas familiares en la Unión Europea”. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 88-131.
- Aparicio, R y Portes, A. (2014). “Crecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes”. Fundación La Caixa.
- Ararteko. (2010). “La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora”. En www.ararteko.net.
- Ararteko. (2014). “Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas” En www.ararteko.net.
- Ararteko. (2016). “La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora”. En www.ararteko.net.
- Asociación Amigos de los Mayores. (2018). “Grandes Vecinos”. Página web. En: https://www.grandesvecinos.org/
- Ayuntamiento de Barcelona. (2018). “Projecte Radars”. En: www.Bcn.cat
- Ayuntamiento de Bilbao. (2015) “Finalizan las obras de rehabilitación del Grupo Corazón de María”. En Viviendas de Bilbao.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2018) “Obras que se subvencionan o protegen”. En SURBISA.
- Casado, D. y López i Casasnovas, G. (2001). “Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro”. Fundación La Caixa.
- Casado, D. (director) (2008). “Coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales”. Barcelona. Hacer
- Cebolla-Boado, H; Radl, J; Salazar, L. (2014). “Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta”. Fundación La Caixa.
- Coleman, J. et al. (1966). “Equality of educational opportunity”. Washington: US Government Printing Office.
- Coleman, J. (1997). “Social capital in the creation of human capital”. A. H. Halsey, Hugh Lauder, Phillip Brown y Amy Stuart Wells, Education: culture, economy and society. Oxford: Oxford University Press, pp. 80-95.
- European Commission (2015). “Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery”. DG for Employment, Social Affairs and Inclusion - Budapest Institute.
- European Commission (2017a). “Web Page. Secretariat General of the European Commission”.
- European Commission (2017b). “Web page. DG Education Youth Sport and Culture”.
- Corak, M. (2013) “Income Inequality, Equality of Opportunity and Intergenerational Mobility”. Journal of Economic Perspectives—Volume 27, Number 3. Pages 79–102
- Danish Refugee Council (2017). “Fritidspuljen: Søg om støtte til fritidsaktiviteter”. En https://fritidspuljen.flygtning.dk/

- De Vliegher, K; Aertgeerts, B; Declercq, A; Moons, P. (2015). “Exploring the activity profile of health care assistants and nurses in home nursing”. British Journal of Community Nursing, V20.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2018). “Programa Etorkizuna Eraikiz”. En www.gipuzkoa.eus
- Donati, P. (2013). “La familia como raíz de la sociedad”. Biblioteca de Autores Cristianos.
- Duque, T. (2014). “Políticas de servicios sociales para la atención a personas en situación de exclusión residencial grave. Elementos para un diagnóstico y propuestas estratégicas”. En Zerbitzuan, nº 55.
- EAPN Euskadi (2018). “Modelos de intervención con infancia y familia. El trabajo con la infancia y la familia desde EAPN Euskadi”. (Documento de Posicionamiento). EAPN Euskadi.
- Emakunde (2016a). “Informe Violencia contra las Mujeres en la CAPV”. Elaborado por el Servicio de Investigación Social de Fundación EDE.
- Emakunde (2016b). “La exclusión social residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género”. Elaborado por SIIS. Centro de Documentación y Estudios. Fundación Eguía-Careaga Fundazioa.
- Esping-Andersen, G. (1999). “Social Foundations of Postindustrial Economies”. Oxford. Oxford University Press.
- Esping Andersen, G. (2008). “La participación de la sociedad en el Estado de bienestar del siglo XXI”. (Ponencia). Fórum Europa. Diputación de Barcelona.
- Esping-Andersen, G. (2013). “El déficit de natalidad en Europa La singularidad del caso español”. Fundación La Caixa.
- Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco (2011). “Indicadores estadísticos sobre juventud: Edad media de emancipación, según sexo y TTHH”. Departamento de Empleo y AA.SS. En: www.euskadi.eus
- Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco (2017) “VI Plan Vasco de adicciones” En: www.euskadi.eus
- Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco (2018a) “IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAE para el período 2018-2022.” En: www.euskadi.eus
- Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco (2018b) “Plan Director de Vivienda 2018-2020.” En: www.euskadi.eus
- Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco (2018c) “V plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración”. En: www.euskadi.eus
- Fantova, F. (2004). “Política familiar e intervención familiar: una aproximación”. Revista del MTAS, nº 50.
- Fantova, F. (2007) “Repensando la intervención social”. En Revista de Documentación Social, núm. 147, pp. 183-198.
- Fantova, F. (2015). “Repensando la intervención social”. (Ponencia). III Jornadas de Formación para Profesionales de los Servicios Sociales. Almuñecar.
- Fantova, F. (2017a) "Personalización e integración de los servicios sociales". En http://fantova.net/?p=1856
- Fantova, F. (2017b). "Especialización e integración en las organizaciones y en las políticas". En: http://fantova.net/?p=1792
- Fantova, F. (2017c). “Reptes dels professionals dels serveis socials davant de la necessitat de promoure pràctiques intersectorials·. (Ponencia). En www.incusio.cat
- Fantova, F. (2017d). “Fortalecer la intervención social en los servicios sociales”. En http://fantova.net/?p=2007
- Fantova, F. (2017e). “Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco”. En Zerbitzuan nº 64.
- Fantova, F. (2017f). “Hacia un lenguaje común en los servicios sociales”. En: http://fantova.net/?m=201712
- Fernández Cordón, J. A. y Tobio Soler, C. (1999). "Las familias monoparentales en España”. MTAS.
- Fernández Cordón, J. A. y Tobio Soler, C. (1998)"Las familias monoparentales en España". Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Núm. 22: 67-97.
- Fernández Enguita, M; Mena Martínez, L; Riviere Gómez, J. (2010). “Fracaso y Abandono Escolar en España”. Fundación La Caixa.

- Flaquer, L. (1995). “El modelo de familia española en el contexto europeo”. En Sarasa y Moreno (eds.). “El Estado del bienestar en la Europa del sur”. Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto de Estudios Sociales Avanzados, pp. 289-311.
- Flaquer, L. (2000). “Las políticas familiares en una perspectiva comparada”. Fundación La Caixa.
- Flaquer, L; Almeda, E; Navarro-Varas, L. (2006) "Monoparentalidad e infancia". F. La Caixa.
- Ginesta, M. (Coord). (2017) “Els Serveis Socials Bàsics (SSB) a la provincia de Barcelona Situació actual i propostes de millora”. Colegio de Trabajo Social / Diputación de Barcelona.
- Gobierno de Francia. Ministère de l'Éducation nationale (2017). “Réseau des dispositifs académiques de validation des acquis de l’expérience de l’Éducation Nationale”. En: https://www.francevae.fr/
- Gobierno de Francia. Ministère du Travail (2017) “Certificat de Qualification Professionnelle (CQP)”. En http://travail-emploi.gouv.fr
- González Enríquez, C. (2016). “Luces y sombras en la integración de los migrantes en España” y “La prevención del conflicto étnico en los barrios de alta inmigración”. En Real Instituto Elcano. ARI 38/2016 - 20/5/2016.
- Gracia Ibáñez, J. (2011). “La violencia de género contra las mujeres mayores. Un acercamiento socio-jurídico”. En derechos y libertades Número 27, Época II, junio 2012, pp. 299-326
- Holt-Lunstad J; Smith TB; Layton JB. (2010). “Social Relationships and Mortality Risk: A Meta-analytic Review”. PLoS Med 7(7): e1000316
- House JS; Landis KR; Umberson D. (1988). “Social relationships and health”. Science 241: 540–545.
- Izaola, A. (2017). “Diagnóstico de la Situación de los Menores en la Margen Izquierda”. (Documento de Trabajo). UPV/EHU.
- López Casasnovas, G. (2018). El Sistema de Protecció Social a la Dependencia. Sostenibilitat i Solvencia”. (Ponencia). En Jornada: “Modelos y tendencias en el cuidado a las personas mayores”. 21/03/2018.
- Lundy, L. (2007). “Voice" is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child". British Educational Research Journal, 33:6, 927-942.
- Mc Crone, G. y Stephens, M. (1995). “Housing Policy in Britain and Europe”. UCL Press. Londres.
- Megías Valenzuela, E. (dir) (2007). “Adolescentes ante el alcohol. La mirada de padres y madres”. Fundación La Caixa.
- Meil, G. (2006). “Padres e hijos en la España actual”. Fundación La Caixa.
- Moreno, A. (Coord) (2012). “La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía”. Fundación La Caixa.
- Moreno, L; Del Pino, E; Marí-Klose, P; Moreno-Fuentes, F.J. (2014). “Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica”. Colección Estudios nº 3. Serie Análisis. Programa EUROsociAL.
- Muniategi Azkona, E. (2013) “La integración de los hijos de inmigrantes en Bilbao. Escuela e identidad” (Tesis Doctoral). En TESEO - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Noticias de Gipuzkoa (2018). “Proyectos inclusivos y apuestas por el empleo”. En Noticias de Gipuzkoa. 06/03/2018.
- Observatorio Regional de la Sociedad de la Información. (2009). “Sistemas de información y localización geográfica”. Junta de Castilla y León.
- OECD (2015). “Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery”. OECD Publishing, Paris.
- Osakidetza (2016). “Proceso de Atención Integrada a Niños y Niñas con Necesidades Especiales (PAINNE)”. En www.osakidetza.euskadi.eus
- Ortún, V. y López-Casasnovas G. (2002). "Financiación capitativa, articulación entre niveles asistenciales y descentralización de las organizaciones sanitarias". Fundación BBVA. Documento de trabajo 3, 2002.
- Parlamento de Dinamarca (2005). Danish Integration Act
- Parlamento de España (2006). Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Parlamento Vasco (2008a). Ley 12/2008 de Servicios Sociales

- Parlamento Vasco (2008b). Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión.
- Parlamento Vasco (2015). Decreto 85/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Parlamento Vasco (2015). Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.
- Parlamento Vasco (2016). Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- Paugam, S. (2007). "Las formas elementales de la pobreza". Alianza Editorial.
- Paugam, S. (2012). "Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales". En Papeles del CEIC. 2012/2 # 82
- Peborde, I. (2016). "Voidstarter. Reconverting vacant buildings into incubators for social entreneurship". En Citiesintransition.eu
- Pereda, C; de Prada, M.A; Actis, W. (Colectivo Ioé) (2012). "Discapacidades e inclusión social". Fundación la Caixa.
- Pérez-Díaz, V; Rodríguez, JC; Sánchez Ferrer, L. (2000). "La familia española ante la educación de sus hijos". Fundación La Caixa.
- Plataforma de ONG de Acción Social (2006). "Retos del Tercer Sector de Acción Social". En: Plataforma de ONG de Acción Social.
- Plataforma de ONG de Acción Social (2010). "Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Promeneurs du net (2017). "La rue numérique". En : http://www.promeneursdunet.fr/
- Robin, S. (2012). "Herramientas de Medición de Impacto Social". UOC.
- Rodriguez, A; Llona, A; Velasco, M. (2014. "Hacia un nuevo modelo de intervención en la post-adopción: Nuevos perfiles y necesidades detectadas en Bizkaia. (Ponencia). Diputación Foral de Bizkaia y Agintzari.
- Rojas, J. (2017)." Un plan urgente y otro a largo plazo para Ezkerraldea y Meatzaldea". En: Cadena Ser 23/05/2018.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. (2012). "Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV". Zerbitzuan, nº 52, pp. 63-86.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. (2013). "Pobreza Infantil en Euskadi". Observatorio Vasco de la Infancia y Adolescencia.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. (2015). "Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Gipuzkoa". En Zerbitzuan, nº 59.
- Stein, M. (2006). "Research review: Young people leaving care Child and family". Social Work, 11 (3), 273-279
- Stein, M. (2012). "Young People Leaving Care, Supporting pathways to adulthood". London, JessicaKingsle.
- Subirats, J. (dir). (2004). "Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea". Fundación La Caixa.
- Subirats, J. (coord). (2007) "Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social". MTAS
- Subirats, J. (2010). "Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis". En "Cambio social y cooperación en el siglo XXI, 2010, p. 8-20". Fundación Intervida.
- Trilla, C. (2001) "La política de vivienda en una perspectiva europea comparada". F. La Caixa.
- Villegas Castrillo, E y Bellido Alonso, A. (1992). "La teoría sistémica en el trabajo social: criterios de aplicación y observaciones críticas". Alternativas. Cuadernos Trabajo Social. N. 1; pp. 185-193.
- Zalakain, J. (2013). "Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional". En Lan Harremanak, 29.
- Zalakain, J. (2014). "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco". En Lan harremanak, 31.
- Zalakain, J. (2017a) "¿Cómo evitamos que la pobreza se herede? Hacia un pacto por las familias y la infancia en Euskadi". (Ponencia). En Congreso EAPN Galicia.
- Zalakain, J. (2017b). "Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva". En Documentación Social, Nº 186.

ANEXO. CUADRO DE MANDO

A

En los **apartados anteriores** se ha intentado presentar, de forma reflexionada y detallada **aquellas necesidades sociales que** han surgido **con más fuerza** durante el trabajo de elaboración de este Mapa (tanto por intensidad del discurso como por número de agentes que las propugnaban) y además se han intentado i**nterrelacionar entre sí y con otros elementos de diagnóstico** (por parte de otros autores o instituciones).

Sin embargo, **esta fórmula de presentación obliga lógicamente a un documento relativamente extenso y de manejabilidad reducida**. Por ello, en **este anexo se presentan de forma telegráfica todas las necesidades identificadas** (no solamente las principales, sino también aquellas otras que han podido aparecer con menor intensidad o que carecen de relación con marcos normativos e instucionales), con el **objetivo de que toda la información que pueda organizarse en pocas páginas y así facilitar que este anexo sea una herramienta de trabajo más operativa.**

La información se divide en **dos tablas:**

- Por un lado, los aspectos relativos a **necesidades sociales sectoriales propias** del ámbito de la intervención social (Bloques 1-2) **y** aquellos de **carácter interno.**

- Por otro, los aspectos que tienen que ver con **ámbitos de alto impacto** en lo social (bloques 3-7).

Cada tabla se ha intentado además presentar identificando mediante **un código de colores** el **colectivo de especial interés** al que principalmente atiende:

	Todos los grupos		Infancia		Adultez		Mayores

En todo caso, reseñar que si bien se ha buscado su adscripción a un bloque sectorial y/o a un colectivo, **en ocasiones algunas de las necesidades identificadas tienen un carácter transversal** (para lo que se indicará si refieren a una perspectiva de género, diversidad, etc.) **o pueden atender a más de un ámbito sectorial** (sociohabitacional y socioeducativo, etc.), por lo que pueden aparecer- con ligeros matices- en más de una categoría.

ÁMBITOS PROPIOS DE LA INTERVENCION SOCIAL Y LA ACTIVACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA		
Infancia	**Adultez**	**Mayores**
Elaboración de planes estratégicos operativos y planes de intervención con recursos asociados y movilización de recursos (técnicos y económicos) supramunicipales con carácter continuado y estable.		
Desarrollo (y ajuste) del SIAS y otras herramientas tecnológicas para la toma de decisiones.		
Desarrollo de la cultura del pilotaje de iniciativas innovadoras y de medición de impacto, incrementando los proyectos piloto de intervención comunitaria público/privados (Ayuntamiento/Entidades Sociales).		
Desarrollo de criterios objetivos para determinar los indicadores que definan "las zonas particularmente desfavorecidas o degradadas" y de los mecanismos de apoyo supramunicipal para reforzarlas técnica y económicamente		
Incremento de los canales estructurados de participación (Consejos, Mesas, etc.) de ámbito temático/sectorial y geográfico.		
Definición y desarrollo del servicio de promoción de la participación y la inclusión social, preferentemente en co-creación con los agentes sociales.		
Incremento de la comunicación sobre la oferta de recursos existentes, para aumentar el conocimiento de los mismos entre la población de Barakaldo y específicamente entre los recursos público/privados (entidades sociales, recursos de intervención, etc.), favoreciendo una visión "en positivo" sobre los mismos, que contribuya a desestigmatizarlos, eliminar bulos, etc.		
Promoción de los espacios de intercambio y conocimiento mutuo entre recursos público /privados de intervención (foros, grupos, guías, etc.) para mejorar el conocimiento interno y aumentar su eficiencia.		
Desarrollo de la perspectiva de participación en la intervención social, incorporando en el co-diseño y la co-evaluación a las personas, especialmente de la infancia.		
Desarrollo de un modelo de intervención integral y de carácter preventivo con las familias y referentes familiares –entendido de forma diversa y flexible-y no solamente con la persona destinataria directa.		
Reflexión, reorientación y refuerzo de los espacios y tiempos de los programas preventivos Infantiles (EPI) a partir de los 4 años.		
Establecimiento de un proceso de reflexión (y reorientación) de la Cartera de Servicios Sociales en su adaptación a la realidad de Barakaldo		
	Aumento de plazas y reforma (tiempos, edades) de servicios de alojamiento y acogida (exclusión.	Reforma del SAD para su adaptación a los nuevos perfiles y necesidades sociales.
	Refuerzo (horario y dotación) del Servicio de atención diurna para personas en exclusión, especialmente en lo relativo a alimentación y de su coordinación con el resto de recursos de exclusión.	Refuerzo del programa Zainduz, mejorando ratios, actividades y horas de atención.
		Aumento de plazas de los servicios de alojamiento para personas mayores en Grado I de Dependencia.
		Incremento de los recursos para situaciones de Grado II y Grado II, especialmente en ayudas técnicas y de accesibilidad.
Desarrollo de nuevos servicios/recursos no contemplados en la Cartera de Servicios, con fórmulas de financiación estables.		
Definición y articulación de un protocolo de actuación (16-23) apoyo a la transición a la vida independiente para juventud en vulnerabilidad.	Definición y articulación de recursos/servicios dirigidos a la atención a problemas de salud mental en situación de alta exclusión.	

Diseño y puesta en marcha de nuevos recursos técnicos (programas/servicios) y de capacitación/reciclaje para la intervención nuevas necesidades y familias, (sexualización, violencia filioparental, acoso/violencia entre iguales, límites, judicialización, consumos).	Definición y articulación de recursos/servicios dirigidos a la atención a problemas de salud mental que no cumplen con los requisitos de acceso a los actuales servicios de Cartera	
Incorporar un recurso de asesoría legal para recursos técnicos de intervención social (propios y adscritos) en los casos de nuevas necesidades y familias.		
Transversalización la perspectiva de diversidad en el diseño de herramientas estratégicas para su progresiva incorporación en los procedimientos operativos.		
Diseño y puesta en marcha de un recurso específico de atención a la acogida e integración de menores migrantes por reagrupación familiar y/o por emancipación (vuelta a país de origen de familias).		
Transversalización de la perspectiva de género en el diseño de herramientas estratégicas para su progresiva incorporación en los procedimientos operativos.		
Mejora de capacitación y recursos para intervención en nuevas formas de violencia hacia la mujer a través de nuevas tecnologías.	Desarrollo de recursos en relación con la Violencia de Género en Mujeres Migradas.	Desarrollo de recursos en relación con la Violencia de Género en Personas Mayores.
Desarrollo de Mesas estructuradas de coordinación para mejorar la integración horizontal y vertical, especialmente con Educación, Sanidad, Renta de Garantía de Ingresos y Vivienda.		
Coordinación estructurada con centros educativos (detección precoz e integración de funciones).	Coordinación estructurada con LANBIDE (problemas administrativos o irregularidades en la RGI).	Desarrollo de proyectos y protocolos de intervención para prevenir y combatir las situaciones de aislamiento social de personas mayores.
Mejora coordinación socio-jurídica, en especial en lo relativo a dotación y derivaciones en Puntos de Encuentro.		Desarrollo de proyectos y protocolos de intervención para prevenir y combatir las situaciones de violencias (física, emocional y económica) a personas mayores.
Mejora del acercamiento y conexión comunitaria de los recursos de intervención para una detección más precoz de dificultades sociales de forma compatible con la distribución equilibrada de cargas de trabajo y la mejora en los tiempos de atención, analizando fórmulas organizativas para la (re)distribución de casos y tareas por equipos y recursos.		
Incremento del trabajo en medio abierto con infancia y adolescencia, desde una perspectiva preventiva y comunitaria.	Extensión y refuerzo del servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (universalización edad)	Incremento del trabajo comunitario para detección de casos de aislamiento social y vulnerabilidad/desprotección en personas mayores (-sobre-envejecimiento), salud mental y maltratos.
	Mejora de los sistemas de intervención y atención a situaciones de sinhogarismo y patologías asociadas (salud mental, consumos, etc.).	
Incremento de la oferta de recursos para conciliación de la vida familiar, personal y laboral, de forma coordinada con el resto de la oferta municipal.		
Apoyo económico específico para el acceso a recursos de conciliación de la vida familiar, personal y laboral relativos a cuidado de menores en familias en especial vulnerabilidad social (ej: monomarentales, rentas bajas, etc.).		Apoyo económico específico para el acceso a recursos de conciliación de la vida familiar, personal y laboral relativos a cuidado de personas en dependencia, en familias en especial vulnerabilidad social (ej: monomarentales, rentas bajas, etc.).
Diseño y articulación de procesos de capacitación e intervención específicamente dirigidos a la capa digital.		
Mejora de capacitación y recursos para intervención en la capa digital (cyber-bullying, acoso sexual, chantaje, etc.).	Mejora de capacitación y recursos para intervención en la capa digital (adicciones, apuestas, violencia hacia las mujeres, etc.).	

ÁMBITOS DE ALTO IMPACTO EN LA INTERVENCION SOCIAL		
Infancia	**Adultez**	**Mayores**
Socioeducativo		
Distribución equilibrada de alumnado migrante o familias en especial situación de vulnerabilidad, para evitar guettificaciones.	Trabajo con familias para la inversión en capital social de la infancia (participación en aspectos educativos y culturales).	Aumento del trabajo (información recursos, actividades, apoyo escolar, espacios de intervención, etc.) con abuelos y abuelas cuidadoras/es de menores, reconociendo su rol como figuras referentes en la intervención socioeducativa.
Coordinación estructurada entre sistema educativo/ social, para mejorar la detección precoz e integración (especialmente menores migrantes y minorías étnicas) y en situaciones judicializadas de tipo familiar (divorcios).	Reorientación de proyecto educativo de la CEPA para un mayor atractivo y utilidad socioeducativa.	
Avance en la normalización lingüística desde una perspectiva de integración, con programas de refuerzo lingüístico (Euskera), especialmente dirigidos –pero no solamente- a familias migrantes.	Flexibilizar los requerimientos para el acceso a ayudas económicas en familias migrantes de ciertos países (especialmente Maghreb) por no poderse cumplir algunos de ellos (divorcio, etc.).	
Flexibilización de los requerimientos de entrada y permanencia (edad, objetivos) para perfiles en inclusión, especialmente JENAS.		
Sociocultural y ocio estructurado		
Reflexión y en su caso rediseño de ciertos espacios en Bibliotecas para el apoyo al estudio de infancia, especialmente teniendo en cuenta las carencias de medios técnicos y de espacio en sus viviendas de las familias en especial vulnerabilidad.	Trabajo con familias para la inversión en capital social de la infancia (participación en aspectos educativos y culturales), aumentando la participación de madres (y sobre todo) padres en las actividades de ocio cultural y educativo.	Promoción de actividades intergeneracionales en ocio educativo y cultural (tecnología, historia, etc.).
Incorporación de una perspectiva social integradora en la oferta de ocio educativo municipal y no municipal (plazas subvencionadas, adaptación de la oferta para hacerla inclusiva, etc.).	Reflexión sobre la cobertura de recursos culturales (bibliotecas, casas de cultura) en nuevas zonas de Barakaldo (Urban) o en aquellas con cambios poblacionales (rejuvenecimiento-envejecimiento como Centro, Lutxana, etc.).	Aumento de la oferta de plazas (de forma descentralizada) para ocio cultural de personas mayores en consonancia con el incremento poblacional de este grupo de edad.
Aumento de la oferta de ocio educativo y estructurado para menores de hasta 10/11 años, desde una perspectiva participada.		Incorporación de una mirada social en las actividades para detectar situaciones de aislamiento, pérdida de AVD, maltratos, etc.
Rediseño y ampliación de la oferta de ocio para adolescencia y juventud (+16) para hacerla más atractiva: medio abierto, horarios, actividades, lonjas, etc.		
Realización de mapeo de lonjas juveniles, para ser usada como herramienta en el trabajo socioeducativo en medio abierto		
Trabajo con entidades sociales barriales para el diseño, comunicación y prestación de la oferta de ocio infanto-juvenil.		
Reflexión sobre las infraestructuras culturales existentes (Casas de Cultura, Bibliotecas) y el posible uso de otras (colegios, locales) de cara a su adecuación a una oferta de ocio a infancia y juventud.		
Socioeconómico/laboral		

Refuerzo de la detección y coordinación ante situaciones de pobreza económica en familias con hijas/os e intervención más ágil y eficaz.	Coordinación estructurada con LANBIDE para solventar dificultades ante trabas administrativas o irregularidades en la RGI).	
Flexibilización de los requerimientos de entrada y permanencia (edad, objetivos) para perfiles en inclusión, especialmente JENAS en la oferta formativa ocupacional y formal.	Flexibilización de los requerimientos de entrada y permanencia (edad, objetivos) para perfiles en inclusión con baja cualificación y/o no homologada (migrantes) con atención a requerimientos de lenguaje, canales de inscripción (tecnología necesaria), difusión (en colaboración con entidades), etc.	
	Refuerzo de programas formativos para recualifiación práctica de personas paradas en especial dificultad de empleabilidad /personas con baja cualificación, migradas, mujeres, larga duración, etc.).	
Sociosanitario		
Coordinación estructurada en materia de salud mental (continuación y fortalecimiento del trabajo con OSI Barakaldo-Sestao).		
Mejora de los sistemas de detección y atención a adicciones, especialmente relativas a la capa digital (apuestas, juego online) y con juventud y/o personas migrantes.		
Reflexión sobre la adecuación de la cobertura sanitaria comunitaria y especializada en Barakaldo en nuevas zonas (Urban) o en aquellas con cambios poblacionales (rejuvenecimiento-envejecimiento como Centro, Lutxana, etc.).		
Creación de un SAMUR Social.		
Reflexión sobre la adaptación y mejora de los recursos sociosanitarios que operan a nivel municipal en relación a colectivos y necesidades de intervención.		
Mejora de la atención en prevención de conductas de riesgo con infancia y adolescencia (especialmente consumos, adicciones y conductas sexuales de riesgo).	Mejora de los recursos de identificación e intervención a adultos con problemáticas de SM y/o dependencia en cuidado informal f (por personas mayores que pierden capacidades o fallecen).	Mejora de los sistemas de detección e intervención con personas mayores sin red familiar/comunitaria con dependencia (física, intelectual) por pérdida de habilidades físicas, situaciones neurodegenerativas, salud mental, etc.
	Mejora de los recursos de intervención en casos de salud mental no empadronados y/o en situación de sinhogarismo.	Reforma del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y mejora de los recursos de atención a situaciones domiciliarias de Grado I de Dependencia.
Sociohabitacional		
Flexibilización del trámite de empadronamiento, especialmente a personas migrantes, para facilitar la inserción social y el acceso a recursos sanitarios, educativos, etc.		
Articular fórmulas que faciliten el acceso a una vivienda digna y estable para la población general (política de vivienda integral) y con especial atención a los colectivos más vulnerables (alquiler social), en consonancia con el Desarrollo interinstitucional del Plan de Vivienda de la CAPV.		
Mejora de la detección de familias con menores en viviendas con bajo confort y disponibilidad de espacio de convivencia (pobreza energética, índice de confort, espacio disponible, estabilidad en la vivienda, etc.), para un correcto desarrollo emocional y relacional.	Mejora de las situaciones de confort en familias de escasos recursos económicos (pobreza energética, etc.) través de apoyos a la reforma de las viviendas, cambio de vivienda, etc.	Mejora de la accesibilidad de edificios antiguos habitados por personas mayores, trabajando desde una perspectiva sociohabitacional (equipos mixtos).
	Reflexión sobre el parque de viviendas de alquiler social y su utilidad/rotación.	Aumento de los equipamientos dotacionales para situaciones de Grado I de Dependencia.
	Desarrollo de una estrategia integral de intervención que desde lo sociohabitacional (garantía de vivienda/alojamiento dotacional) incida en los elementos sociosanitarios, sociolaborales, etc.	

Este informe ha sido realizado por AGINTZARI SCIS y enviado como primer borrador en Agosto de 2018 al Ayuntamiento de Barakaldo.