

Víctor Manuel Giménez Bertomeu

# LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

ESTÁTICA, DINÁMICA Y PROPUESTAS DE FUTURO



Dr. Víctor M. Giménez Bertomeu.

Trabajador social y Sociólogo. Doctor por la Universidad de Alicante.

Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales y director del Grupo de Investigación sobre Trabajo Social y Servicios Sociales (GITSS) de la Universidad de Alicante. Además, es miembro del Consejo editorial de la Revista "Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social", especializada en temáticas sobre el Trabajo Social y los Servicios Sociales, y miembro investigador del Centro de Estudios de la Mujer (Universidad de Alicante).

Su principal actividad docente e investigadora se refiere a la calidad tanto en la enseñanza y el desempeño profesional del Trabajo Social, como en las organizaciones prestadoras de Servicios Sociales.

Ha sido galardonado con el I Premio de Investigación Social "Rafael Altamira" con su trabajo "Las organizaciones de Servicios Sociales Generales en la provincia de Alicante. Situación actual y propuestas de mejora desde la perspectiva de los Equipos Sociales de Base" (2008). Ha investigado las organizaciones prestadoras de Servicios Sociales en la provincia de Alicante y el desempeño profesional en ellas en su tesis doctoral "El desempeño profesional de los/as trabajadores/as sociales y sus relaciones con el contexto laboral y el burnout" (2006). Ha trabajado durante más de diez años en los Servicios Sociales de Atención Primaria de la ciudad de Alicante, cuenta con una dilatada formación en materia de intervención social y dirección y gestión de Servicios Sociales, ha publicado diversos artículos sobre el trabajo en los Servicios Sociales Generales y es coautor del libro "Servicios Sociales. Estructura, dinámica, políticas y estrategias en España y la Comunidad Valenciana" (2007).

En la actualidad, dirige el proyecto de investigación "Indicadores de calidad en los Servicios Sociales" (INCASS 2009-2011), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN. CSO2008-04359/SOC).

**LAS ORGANIZACIONES  
DE SERVICIOS SOCIALES  
DE ATENCIÓN PRIMARIA**

**Estática, dinámica  
y propuestas de futuro**

**EDITA:**

Diputación de Alicante  
Área de Bienestar Social  
C/ Hogar Provincial, s/n  
Santa Faz (Alicante)  
03559 Alicante  
[www.ladipu.com](http://www.ladipu.com)

Todos los derechos reservados. Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

**AUTOR:**

Víctor Manuel Giménez Bertomeu

**DISEÑO:**

Grupoidex  
[www.grupoidex.es](http://www.grupoidex.es)

**IMPRIME:**

Gráficas Azorín, S.L.

ISBN: 978-84-96979-59-8

DEPÓSITO LEGAL: A-19-2010

## PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE

Una sociedad libre y próspera exige un esfuerzo continuado por conocer lo que ocurre a nuestro alrededor. Saber de primera mano cuál es la realidad de la que formamos parte es fundamental para poder conseguir que el mundo que vivimos sea un espacio en el que todos, independientemente de las condiciones y las circunstancias, podamos vivir mejor.

La actividad humana discurre en el seno de una sociedad, y nadie podemos evitar su influencia. Vivimos en un mundo repleto de procesos y cambios sociales, comprender las nuevas realidades es un auténtico reto para las Ciencias Sociales.

De Rafael Altamira –alicantino ilustre-, recibimos la experiencia del pacifista, del diplomático, del jurista... fue un ejemplo para todos. La imbricación perfecta entre conocimiento y humanismo, ambas adquiridas de forma consciente con un claro objetivo, luchar por dejar este mundo mejor que lo encontré.

El Premio Rafael Altamira, nació hace dos años a modo de llamamiento a todos aquellos que dotados de talento y capacidad de esfuerzo realizan proyectos sobre fenómenos y situaciones nuevas que generan necesidades sociales relevantes. Aportaciones de las ciencias sociales que sin duda podrán mejorar el servicio de los Ayuntamientos e instituciones de la provincia de Alicante para la mejora de sus prácticas profesionales.

Con esta acción pretendemos incrementar la relación entre el mundo de la investigación y el mundo de la acción social directa, ambas se enriquecen de esta comunicación que persigue objetivos comunes.

Desde el área de Bienestar Social de la Diputación de Alicante realizamos grandes esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sobre todo a aquellos más vulnerables, a través del apoyo a entidades sociales y a los Ayuntamientos.

Agradezco por tanto, el gran trabajo de los profesionales que aportan su experiencia y les animo a presentar sus investigaciones en la segunda convocatoria de este premio, por supuesto, felicitar al ganador de la primera edición, autor de esta publicación, fruto de una investigación sobre los Servicios Sociales Generales en la provincia de Alicante

.

José Joaquín Ripoll Serrano  
Presidente de la Diputación Provincial de Alicante

*A mis padres y mi familia,  
por creer en un mundo mejor y comprometerse por él*

*A Nico,  
de quien que aprendo cada día a ser mejor persona*

*A las trabajadoras sociales y a todas las personas  
que han hecho posible este trabajo*



*El verdadero viaje de descubrimiento  
no consiste en buscar nuevos paisajes  
sino en mirar con nuevos ojos  
M. Proust*



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>19</b>
---------------------	-----------

## PRIMERA PARTE. Marco teórico

<b>I. MARCO TEÓRICO</b>	<b>27</b>
-------------------------	-----------

<b>1. EL CONTEXTO GENERAL DE ESTUDIO: LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DE LAS ORGANIZACIONES DE BIENESTAR.</b>	<b>29</b>
--	-----------

1.1. Los conceptos de organización y organización de bienestar.	29
1.2. Características de las organizaciones de bienestar.	34
1.2.1. La misión.	35
1.2.2. El entorno.	37
1.2.3. Los procesos organizacionales.	42
1.2.4. La estructura organizacional.	46

<b>2. EL CONTEXTO ESPECÍFICO DE ESTUDIO: LOS SERVICIOS SOCIALES. LOS ESB EN LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES.</b>	<b>51</b>
---	-----------

2.1. Concepto y objetivos de los Servicios Sociales.	51
2.2. Organización y características actuales de los Servicios Sociales.	55
2.2.1. España.	57
2.2.2. Comunidad Valenciana.	65

<b>3. LOS FENÓMENOS DE ESTUDIO: ESTÁTICA Y DINÁMICA DE LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES.</b>	<b>73</b>
--	-----------

3.1. La estática de la organización: la estructura organizacional.	73
3.1.1. El tamaño.	76
3.1.2. La complejidad.	77
3.1.3. Tipología de estructuras organizacionales.	81
3.2. La dinámica de la organización: áreas de la vida laboral y procesos de dirección y gestión.	88
3.2.1. Áreas clave de la vida laboral	89
3.2.2. Procesos clave de dirección y gestión	96
3.3. Individuos y organizaciones: estado de la cuestión en los Servicios Sociales y el Trabajo Social.	96
3.3.1. Perspectiva general: Trabajo social y contexto laboral.	98
3.3.2. Principales investigaciones empíricas internacionales.	102
3.3.3. Principales investigaciones empíricas nacionales.	106

## SEGUNDA PARTE. Metodología y resultados

<b>II. METODOLOGÍA</b>	<b>113</b>
<b>1. EL MÉTODO CUALITATIVO.</b>	<b>115</b>
1.1. Diseño metodológico.	115
1.1.1. Tipo de investigación.	115
1.1.2. Ámbito geográfico y población de estudio.	116
1.1.3. Variables de estudio y técnica de recogida de información: el grupo de discusión.	117
1.2. Desarrollo del trabajo de campo.	119
1.2.1. Temporalización.	119
1.2.2. Participación y asistencia.	120
1.3. Tratamiento de la información y análisis de resultados.	121
<b>2. EL MÉTODO CUANTITATIVO.</b>	<b>123</b>
2.1. Diseño metodológico.	123
2.1.1. Tipo de investigación.	123
2.1.2. Ámbito geográfico y población de estudio.	124
2.1.3. Variables de estudio y técnica de recogida de información: el cuestionario.	125
2.2. Desarrollo del trabajo de campo.	129

2.2.1. Temporalización.	129
2.2.2. Participación y respuesta.	129
2.3. Tratamiento de la información y análisis de resultados.	130

### **III. RESULTADOS** 133

#### **1. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN.** 135

1.1. Características demográficas.	135
1.2. Características laborales.	137
1.3. Síntesis de las características demográficas y laborales.	143

#### **2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES.** 147

2.1. Estructura.	147
2.2. Vida laboral.	162
2.3. Procesos de gestión.	166
2.4. Estructura y dinámica de las organizaciones.	170
2.6. Síntesis de las características de las organizaciones.	173

#### **3. OBSTACULIZADORES Y FACILITADORES EN LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES Y EN LOS EQUIPOS SOCIALES DE BASE.** 185

3.1. Los obstaculizadores.	186
3.1.1. En las relaciones con otros profesionales del ESB.	186
3.1.2. En relación con la organización municipal.	192
3.2. Los facilitadores.	211
3.2.1. En las relaciones con otros profesionales del ESB.	211
3.2.2. En relación con la organización municipal.	215

## TERCERA PARTE. Discusión y conclusiones

### **IV. DISCUSIÓN DE RESULTADOS** 223

#### **1. LAS ORGANIZACIONES: EL CONTEXTO LABORAL DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS EQUIPOS SOCIALES DE BASE.** 225

1.1. La estática de las organizaciones: estructuras organizativas.	225
--	-----

1.2. La dinámica de las organizaciones: vida laboral y procesos de dirección y gestión.	237
---	-----

## **2. LAS PERSONAS: EL PERFIL DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS EQUIPOS SOCIALES DE BASE. 251**

2.1. Un trabajo “de mujeres”. El valor del trabajo de las mujeres.	251
2.2. La edad como activo y como riesgo.	253
2.3. Antigüedad, rotación interna y dedicación: estabilidad.	256

## **3. JERARQUIZANDO LAS INTERVENCIONES EN LA ORGANIZACIÓN: DIMENSIONES ESTRUCTURALES SIGNIFICATIVAS, ÁREAS SENSIBLES Y PUNTOS DE INTERVENCIÓN PARA LA MEJORA. 261**

3.1. Dimensiones estructurales significativas.	261
3.2. Áreas sensibles.	262
3.3. Puntos de intervención para la mejora de las organizaciones de Servicios Sociales.	263

## **4. JERARQUIZANDO LAS INTERVENCIONES EN EL TERRITORIO: COMARCAS EN RIESGO. 267**

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEJORA 273**

### **1. CONCLUSIONES. 275**

1.1. Sobre el contexto laboral de los Equipos Sociales de Base.	276
1.2. Sobre el perfil del profesional de referencia de los Equipos Sociales de Base: las trabajadoras sociales.	279
1.3. Sobre las relaciones entre estructura y dinámica de las organizaciones de Servicios Sociales.	281

### **2. RECOMENDACIONES. 283**

2.1. Cambios en la organización.	283
2.2. Formación, reflexión y supervisión.	285
2.3. Buenas prácticas organizacionales.	287

## **BIBLIOGRAFÍA 287**

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Grupos de intereses clave en las organizaciones de servicios humanos.	38
<b>Cuadro 2.</b> Marco legislativo y competencial de los Servicios Sociales en España.	55
<b>Cuadro 3.</b> Configuraciones estructurales básicas.	84
<b>Cuadro 4.</b> Esquema de codificación por categorías y subcategorías para el análisis de los grupos de discusión.	121
<b>Cuadro 5.</b> Variables, dimensiones, indicadores e instrumentos de medición utilizados.	127
<b>Cuadro 6.</b> Clasificación de las comarcas según los valores de las áreas clave de la vida laboral en los ESB con respecto a la media provincial.	177
<b>Cuadro 7.</b> Clasificación de las comarcas según el grado de ajuste/desajuste en las áreas clave de la vida laboral en los ESB.	178
<b>Cuadro 8.</b> Clasificación de las comarcas según los valores de los procesos de dirección y gestión en los ESB con respecto a la media provincial.	180
<b>Cuadro 9.</b> Clasificación de las comarcas según el grado de funcionamiento adecuado/inadecuado de los procesos clave de dirección y gestión en los ESB.	181
<b>Cuadro 10.</b> Tipología de estructuras organizacionales de los Servicios Sociales Generales de la provincia de Alicante.	237
<b>Cuadro 11.</b> Elementos estructurales significativos para la mejora de las organizaciones de SS.SS.	262
<b>Cuadro 12.</b> Áreas sensibles de la vida laboral para la mejora de las organizaciones de SS.SS.	263
<b>Cuadro 13.</b> Puntos de intervención en los procesos de dirección y gestión organizacional según el área laboral.	264
<b>Cuadro 14.</b> Clasificación de las comarcas según el funcionamiento de las áreas de la vida laboral y de los procesos de dirección y gestión.	269

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Series temporales de la antigüedad en la organización y en el puesto actual.	141
<b>Figura 2.</b> Las seis áreas clave de la vida laboral en los ESB.	163
<b>Figura 3.</b> Los procesos de gestión en la organización en los ESB.	167
<b>Figura 4.</b> Tensiones en las organizaciones de Servicios Sociales para la configuración de su estructura y la regulación del trabajo de sus miembros.	227
<b>Figura 5.</b> Orientaciones para la intervención en la mejora de las organizaciones de SS.SS.	265

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Número de grupos previstos y realizados y grado de asistencia según comarcas.	121
<b>Tabla 2.</b> Distribución comarcal de la población de estudio.	125
<b>Tabla 3.</b> Distribución comarcal de la población de estudio.	129
<b>Tabla 4.</b> Características demográficas.	135
<b>Tabla 5.</b> Edad media de la población.	136
<b>Tabla 6.</b> Edad media de la población según el sexo.	136
<b>Tabla 7.</b> Características laborales.	138
<b>Tabla 8.</b> Tiempo medio en la organización.	139
<b>Tabla 9.</b> Tiempo medio en el puesto.	139
<b>Tabla 10.</b> Antigüedad en el puesto según la antigüedad en la organización.	140
<b>Tabla 11.</b> Grado de desempeño de actividades directas e indirectas.	142
<b>Tabla 12.</b> Características de la estructura de la organización.	148
<b>Tabla 13.</b> Forma admva. de prestación de los SS.SS. según comarca.	149
<b>Tabla 14.</b> Tamaño de la organización según comarca.	150
<b>Tabla 15.</b> Tamaño de la organización según la forma admva. de prestación de los SS.SS.	151
<b>Tabla 16.</b> Tamaño del grupo de trabajo según comarca.	152
<b>Tabla 17.</b> Tamaño del grupo de trabajo según la forma admva. de prestación de los SS.SS.	153
<b>Tabla 18.</b> Tamaño del grupo de trabajo según el tamaño de la organización.	153
<b>Tabla 19.</b> Número de trabajadores sociales de intervención directa según comarca.	154
<b>Tabla 20.</b> Número de trabajadores sociales de intervención directa en el grupo de trabajo según la forma admva. de prestación de los SS.SS.	155
<b>Tabla 21.</b> Número de trabajadores sociales de intervención directa en el grupo de trabajo según el tamaño de la organización.	155

<b>Tabla 22.</b> Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según comarca.	156
<b>Tabla 23.</b> Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según la forma admva. de prestación de los SS.SS.	157
<b>Tabla 24.</b> Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según el tamaño de la organización.	158
<b>Tabla 25.</b> Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según el tamaño del grupo de trabajo.	158
<b>Tabla 26.</b> Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según el número de trabajadores sociales de intervención directa del ESB.	159
<b>Tabla 27.</b> Grado de especialización vertical del trabajo según comarca.	160
<b>Tabla 28.</b> Grado de especialización vertical del trabajo según la forma administrativa de prestación de los SS.SS.	161
<b>Tabla 29.</b> Grado de especialización vertical del trabajo según el tamaño de la organización.	161
<b>Tabla 30.</b> Las seis áreas clave de la vida laboral en los ESB.	162
<b>Tabla 31.</b> Correlaciones significativas entre las áreas de la vida laboral.	164
<b>Tabla 32.</b> Las seis áreas clave de la vida laboral en los ESB según comarca (medias).	165
<b>Tabla 33.</b> Los procesos de gestión de la organización en los ESB.	166
<b>Tabla 34.</b> Correlaciones significativas entre los procesos de gestión de la organización.	168
<b>Tabla 35.</b> Los procesos de gestión en la organización de los ESB según comarca (medias).	169
<b>Tabla 36.</b> Correlaciones significativas entre las áreas de la vida laboral.	170

# INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presenta una investigación empírica acerca de las características organizativas actuales de los Servicios Sociales Generales o de Atención Primaria de la provincia de Alicante, y en especial de sus Equipos Sociales de Base. Este estudio forma parte de una investigación más amplia sobre el desempeño profesional de los trabajadores sociales en los ESB y sus relaciones con el contexto laboral en términos de burnout, satisfacción laboral y propensión al abandono de la organización, realizado por el autor como parte de su tesis doctoral. No obstante, el trabajo se presenta con formato y extensión distintos a dicha tesis e incorpora información actualizada y análisis de datos que no formaban parte de ella.

Se trata pues de una mirada interna a las organizaciones de Servicios Sociales Generales con la que se pretende obtener información sobre la estructura y las áreas clave del funcionamiento de la organización de dichos servicios, así como sobre los procesos fundamentales de dirección y gestión de toda organización, y sus potenciales implicaciones para el desempeño del trabajo en los Servicios Sociales. En definitiva, se pretende explorar las características del contexto laboral interno en tanto que éste tiene repercusiones sobre el desarrollo del trabajo en una organización. Por este motivo, se han excluido expresamente las referencias al contexto estructural de los Servicios Sociales, de competencia autonómica.

El ámbito geográfico de la investigación fue la provincia de Alicante y la población objeto de estudio fueron los trabajadores sociales en activo en los Equipos Sociales de Base de los Servicios Sociales Generales de la provincia de Alicante, con funciones de intervención directa en dichos equipos, pues son la profesión de referencia de dichos servicios y, por ello, la más numerosa, ya que representan a tres de cada cuatro profesionales empleados en los Equipos Sociales de Base de la provincia. Además, de por las razones recién mencionadas, la elección de esta población garantizaba la obtención de información de todos los municipios que prestan Servicios Sociales, pues en algunos casos, son el único profesional de los mismos.

A continuación, damos cuenta en esta introducción de las motivaciones que llevaron al autor a escoger esta temática de investigación, de los objetivos, unidades de análisis, hipótesis y estrategia metodológica general de la investigación, y de la estructura y contenido de la misma.

## Motivaciones

Las motivaciones para el desarrollo de este trabajo están fuertemente vinculadas, en primer lugar, a la experiencia del autor, durante más de una década, en los Servicios Sociales Generales, primero como trabajador social de un Equipo Social de Base (ESB) y después como director de uno de los Centros de Servicios Sociales del municipio. Esta experiencia despertó la inquietud por relacionar el contexto laboral con la calidad de los servicios y la necesidad de comprender cómo el contexto laboral podía facilitar el desempeño profesional. Pero este primer factor de motivación no fue sólo de naturaleza cognitiva sino también de índole afectiva y pragmática. No sólo se pretendía conocer sino también aliviar, a través de la reflexión acerca de las alternativas posibles que pudieran modificar la situación observada.

Junto a este motivo, su actual actividad docente universitaria en el Área de Trabajo Social y Servicios Sociales en asignaturas vinculadas al desempeño profesional de los trabajadores sociales y a los contextos organizacionales de los Servicios Sociales en los que éste se produce, añadía nuevos elementos motivadores en relación con el tema escogido.

Además de estos motivos, la temática de estudio resultaba especialmente sugerente por varias razones:

- En términos de actualidad y oportunidad, se trataba de una temática en plena vigencia a tenor de las transformaciones que está sufriendo el desempeño laboral en los Servicios Sociales Generales y el aumento de las personas en situaciones de baja laboral por enfermedades de tipo reactivo, aparentemente relacionadas con las condiciones y características actuales del contexto de trabajo.
- En términos de novedad, la perspectiva seguida en esta investigación, que pone el énfasis y centra su interés en aspectos estructurales del contexto laboral que tienen relación con el desempeño de la actividad laboral, ha sido escasamente abordada en España en los Servicios Sociales Generales o tomando como población de estudio únicamente a los trabajadores sociales, su profesional básico.
- En términos de viabilidad, porque desde el punto de vista teórico se con-

taba con acceso a fuentes de datos bibliográficos nacionales e internacionales, así como a bibliografía especializada en la temática de estudio. Desde el punto de vista empírico, también se contaba con el importante apoyo de la Conselleria de Benestar Social para el desarrollo de los grupos de discusión provinciales de la fase cualitativa, y para el acceso inicial a sus bases de datos de profesionales durante la fase cuantitativa.

## **Objetivos, unidades de análisis, hipótesis de investigación y estrategia metodológica**

El objetivo general que ha guiado esta investigación ha sido el de conocer las relaciones existentes entre la estructura y la dinámica de las organizaciones de Servicios Sociales Generales de las que forman parte los ESB de la provincia de Alicante.

Este objetivo general se concretaba en siete objetivos específicos:

- Conocer las características sociodemográficas y laborales de los trabajadores sociales de los ESB.
- Conocer las características del contexto laboral donde desarrollan su actividad profesional los trabajadores sociales de los ESB.
- Conocer las características del contexto laboral de los ESB.
- Conocer la autopercepción del desempeño profesional de los trabajadores sociales según los factores organizacionales.
- Explorar las relaciones entre las variables de estructura y de dinámica de la organización.
- Identificar las asociaciones significativas entre las variables de naturaleza organizacional.
- Explicar las relaciones entre las variables organizacionales.

La unidad objeto de análisis ha sido la organización, en sus aspectos estáticos y dinámicos. También han sido exploradas variables de naturaleza sociodemográfica y laboral.

Las relaciones entre dichas unidades de análisis han sido formuladas mediante tres hipótesis generales y cinco hipótesis específicas:

- El grado de ajuste percibido entre expectativas y realidad en las áreas clave de la vida laboral varía significativamente según las características estructurales de la organización:
  - Es menor en las organizaciones de gran tamaño o con un mayor grado de especialización vertical de funciones.

- Es mayor cuando el equipo de trabajo tiene un tamaño medio, cuando en él existe más de un trabajador social o cuando existe una especialización horizontal de las funciones asignadas a los diferentes trabajadores sociales.
- El grado de funcionamiento adecuado de los procesos clave de dirección y gestión de la organización varía significativamente según las características estructurales de la organización:
  - Es menor en las organizaciones de gran tamaño o con un mayor grado de especialización vertical de funciones.
  - Es mayor cuando el equipo de trabajo tiene un tamaño medio, cuando en él existe más de un trabajador social o cuando existe una especialización horizontal de las funciones asignadas a los diferentes trabajadores sociales.
- La valoración de las áreas de la vida laboral está relacionada significativamente con el funcionamiento percibido de los procesos clave de dirección y gestión de la organización:
  - Un mayor ajuste en las áreas de la vida laboral está relacionado con un mejor funcionamiento de los procesos clave de dirección y gestión, y viceversa, un menor ajuste en las áreas de la vida laboral está relacionado con un peor funcionamiento de los procesos clave de dirección y gestión.

El trabajo empírico ha optado por la triangulación de fuentes de datos como estrategia metodológica, como se explica de forma más pormenorizada en el apartado relativo a la metodología, al haberse combinado en él tres tipos de datos: fuentes empíricas secundarias con datos primarios, tanto de naturaleza cualitativa como cuantitativa.

## Estructura y contenido

Para el logro de los objetivos mencionados y para la verificación o refutación de las hipótesis formuladas, la investigación se ha dividido en tres partes: la primera constituye el marco teórico que sirve de referencia a este trabajo; la segunda da cuenta del diseño metodológico utilizado en la investigación, y de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en la investigación empírica; finalmente, la tercera parte presenta la discusión de los resultados y las conclusiones generales que se pueden extraer de este trabajo, así como las propuestas que nacen de ellas. La estructura del trabajo se completa con la bibliografía general utilizada. Se ha optado por no presentar los cuadros, tablas y figuras segregados del texto en un anexo, pues todos ellos remiten

a la información fundamental obtenida de los propios resultados de la investigación, de modo que se incluyen acompañando al texto, al objeto de ilustrarlo y facilitar su lectura. No obstante, se ha considerado el espacio del trabajo final que suponen cuadros, tablas, figuras, índice y bibliografía para verificar que no se superaba la extensión máxima prevista en la convocatoria para el texto.

La primera parte nos permite aproximarnos desde una perspectiva teórica al contexto y las unidades de análisis de esta investigación. Así, está destinado a definir y caracterizar el contexto al que se refiere y en el que se sitúa nuestra investigación: las organizaciones servicios humanos o de bienestar, y dentro de ellas, los Servicios Sociales Generales y los Equipos Sociales de Base. También ha servido de base al estudio empírico mediante la definición, la caracterización y las propuestas de operativización de las unidades de análisis que serán objeto del mismo: la estructura y la dinámica organizacionales.

El último apartado del marco teórico contiene una breve referencia al estado de la investigación actual en torno a nuestro objeto de estudio, realizado a partir del análisis de fuentes secundarias, y sirve de enlace entre el marco teórico y el estudio empírico posterior.

La segunda parte contiene el estudio empírico. Esta parte se organiza en dos apartados:

- El primero es el referido a la metodología de la investigación. Se inicia con una justificación del tipo de estrategia metodológica escogida, y continúa con la descripción del procedimiento de investigación empírica que se ha utilizado (diseño metodológico, trabajo de campo, tratamiento y análisis de la información). En su primera fase, se ha optado por el método cualitativo utilizando la técnica del grupo de discusión. En su segunda fase, se ha hecho uso del método cuantitativo mediante la técnica de encuesta.
- El segundo contiene los resultados del análisis cuantitativo y análisis cualitativo. Los resultados del análisis cualitativo muestran, por este orden, las características demográficas y laborales de la población de estudio y las características estáticas y dinámicas de las organizaciones empleadoras. Los resultados cualitativos se presentan siguiendo el orden de temas tratados en los grupos de discusión, identificando los obstaculizadores y facilitadores del desempeño, según su origen.

Con la tercera parte se concluye esta investigación. En primer lugar, se presenta la discusión de los resultados obtenidos. En ella se interpretan los resultados y se comparan con el marco teórico y con los resultados de investigaciones

empíricas anteriores. En segundo lugar, en las conclusiones se reflejan, de forma sumaria, las principales aportaciones de esta investigación acerca del fenómeno de estudio y las alternativas de intervención para la mejora, en forma de recomendaciones.

Por último, nos gustaría hacer referencia a que en las dos primeras partes de la investigación se ha utilizado como criterio de estilo el genérico masculino para hacer referencia al colectivo profesional objeto de estudio (*los trabajadores sociales*), en lugar del barrado -os/-as, pues sobrecargaba excesivamente el texto. Sin embargo, en la tercera parte, donde se contaba con evidencias empíricas suficientes acerca del predominio de las mujeres entre dicho colectivo profesional, se ha optado intencionalmente por hacer referencia al mismo utilizand o el genérico femenino (*las trabajadoras sociales*).

# PRIMERA PARTE

## Marco teórico



# I. MARCO TEÓRICO

Esta primera parte del trabajo pretende definir, por un lado, el contexto en el que se va a desarrollar la investigación, y, por otro lado, los fenómenos objeto de análisis en dicho contexto y su operativización.

En relación con el primer objetivo, nos interesaba conocer los aspectos que definen a las organizaciones de servicios humanos, y dentro de ellas las organizaciones de Servicios Sociales, y los elementos en que se asemejan y se diferencian de otras organizaciones de servicios. Para ello se desarrollan dos apartados. En el primero se definen las organizaciones, y dentro de ellas las organizaciones de servicios humanos, y se caracteriza este tipo de organizaciones a partir de los cuatro componentes estructurales que son fundamentales en toda organización: su misión, sus relaciones con el entorno, sus procesos y tecnología y su estructura. En el segundo apartado se detalla el contexto organizacional específico al que se refiere esta investigación, los Servicios Sociales, y dentro de ellos los Servicios Sociales Generales y sus Equipos Sociales de Base.

En relación con el segundo objetivo, se definen, acotan y operativizan las unidades de análisis o fenómenos objeto de estudio en el contexto de las organizaciones de los Servicios Sociales Generales, y se concluye con un breve recorrido por el estado de la cuestión de la investigación empírica sobre dicho contexto y dichos fenómenos en la población de estudio, desde una perspectiva tanto nacional como internacional.



# 1. EL CONTEXTO GENERAL DE ESTUDIO: LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DE LAS OR- GANIZACIONES DE BIENESTAR.

## 1.1. Los conceptos de organización y organización de bienestar.

En relación con el concepto de organización, Mayntz (1990) ha destacado que un concepto éste, que comprende cosas tan heterogéneas como un partido, un centro penitenciario, un hospital, una escuela o una empresa, sólo puede ser definido en términos mínimos, es decir, por los rasgos comunes que estas formaciones tienen. Entre estos rasgos mínimos, Mayntz establece los que siguen:

- Se trata de formaciones o entidades sociales con un número de miembros que puede ser precisado y una diferenciación interna de funciones que son desempeñadas por dichos miembros.
- Necesariamente están orientadas de manera consciente hacia fines y objetivos específicos, aunque éstos varíen en su concreción de unas organizaciones a otras.
- Todas las organizaciones están configuradas racionalmente, al menos en su intención, en vistas a cumplir los objetivos o fines que se hayan propuesto.

De este modo, se han propuesto diferentes definiciones de organización. Desde la Sociología, para Mayntz (1990: 47), las organizaciones son “formaciones sociales, de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros, una diferenciación interna de funciones (que) tienen de común el estar orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos (y) estar configuradas racionalmente, al menos en su intención, con vistas al cumplimiento de estos fines u objetivos”.

También desde la teoría sociológica, Etzioni (1964) entiende la organización como entidad social deliberadamente creada y recreada para alcanzar objetivos concretos, que se caracteriza por la división del trabajo, el poder y las responsabilidades en la comunicaciones; divisiones no producidas por azar o por tradición, sino de forma deliberada.

Hall (1996: 33) define la organización como “una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de pertenencias; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”.

A la anterior definición, Hall (1996) añade que las organizaciones se caracterizan por la diferenciación interna y que “organización” no es sólo el conjunto de partes o unidades de ésta sino que estas partes o unidades autónomas que componen una organización también pueden ser consideradas organizaciones. Esta consideración será de especial interés en nuestro trabajo, pues consideraremos son también organizaciones las Concejalías o Departamentos de Servicios Sociales u órganos equivalentes, integrados en organizaciones municipales.

Desde la psicología social, recogemos las definiciones propuestas por Schein (1972) y Katz y Kahn (1978). El primero considera organización “la coordinación racional de las actividades de un cierto número de personas, que intentan conseguir una finalidad y objetivo común y explícito, mediante la división de las funciones y del trabajo, y a través de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad” (Schein, 1972: 19).

Katz y Kahn (1978) definen la organización, en el marco de la teoría de sistemas, como un sistema abierto, en los que el *input* de energía y la conversión del *output* en posteriores *inputs* energéticos consiste en transacciones entre la organización y su entorno. Esos sistemas articulan otros diferenciados según funciones y coordinados, y se realizan a través de un sistema de roles. Según estos autores, las organizaciones se integran mediante las actividades diseñadas de un número de personas; más aún, esas actividades moldeadas con complementarias e interdependientes de algún producto o resultado común; se repiten, son relativamente perdurables y limitadas en el espacio y en el tiempo. Por el contrario, si la pauta de actividad sólo ocurre puntualmente una vez o a intervalos imprevisibles, no se puede hablar de organización.

Por su parte, Porter, Lawler y Hackman (1975: 69) ofrecen una definición integradora, que delimita los rasgos básicos de toda organización a partir de las diferentes definiciones formuladas desde disciplinas como la Sociología, la Teoría de la Administración, las Ciencias Políticas y la Psicología:

“Las organizaciones están compuestas de individuos o grupos, en vistas a conseguir ciertos fines y objetivos, por medio de funciones diferenciadas que se procura que estén racionalmente coordinadas y dirigidas y con una cierta continuidad a través del tiempo”.

Pero nuestro trabajo no se refiere a cualquier tipo de organización, sino que acota su alcance a un grupo de organizaciones, las de Servicios Sociales, que forman parte de las denominadas “organizaciones de servicios humanos” u “organizaciones de bienestar”. El término “organizaciones de servicios humanos (OSH)” surge en la década de los 70 en los debates acerca de los programas de los servicios públicos en Estados Unidos (Austin, 2002). Fue utilizado en primera instancia para consolidar la denominación de un conjunto de organizaciones del gobierno que incluían una combinación de servicios sociales, servicios de salud mental y servicios de salud.

En la década de los 80 comienza a ser aplicado a un amplio espectro de organizaciones de servicios, incluyendo el sector voluntario no lucrativo y los servicios públicos, así como oficinas gubernamentales que ofrecían un amplio abanico de servicios orientados a las personas. El nuevo concepto estaba basado en las semejanzas en las estructuras organizativas y los procesos organizacionales de los servicios sociales, los servicios de salud y de salud mental, los servicios educativos y los servicios de justicia, aunque las tecnologías de producción, las habilidades técnicas y los productos de la organización de servicios fueran diferentes. Además, se argüía que había diferencias significativas entre el grupo de organizaciones que producían servicios humanos y otros tipos de organizaciones de producción de servicios.

Más recientemente, Austin (2002) señala que se ha hecho evidente que el concepto de OSH también incluye a empresas lucrativas productoras de servicios similares.

Por su parte, otros autores (Haynes, 1989; Weiner, 1990; Edwards y Yankey, 1991; Lewis *et al.*, 1991) han propuesto un alcance más restrictivo del término “servicios humanos”, es decir, que sea limitado a los servicios sociales en sentido estricto<sup>1</sup>, y limitan este tipo de organizaciones a aquellas en las que los trabajadores sociales son el grupo profesional dominante o, al menos, una

---

1 Los servicios sociales en sentido estricto, tal y como los definen Kahn y Kamerman (1987: 26-29), hacen referencia al sexto sistema de protección social (junto a los de empleo, sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos), orientado a mejorar la vida diaria de individuos, familias, grupos o comunidades y a facilitar su desarrollo integral. Sus servicios se caracterizan por prestar una atención individualizada, dependen de la discreción de un profesional y, para prestar su ayuda, incluyen con frecuencia un uso consciente de la relación personal profesional-cliente.

especialidad profesional reconocida (Austin, 2002).

Nuestra posición en este trabajo se sitúa en la primera de las acepciones señalada. En esta línea, Hasenfeld (1983: 1) define las organizaciones de servicios humanos como el “conjunto de organizaciones cuya función principal es proteger, mantener o aumentar el bienestar personal de los individuos”. Amparo Porcel (1990, 1995) se refiere a ellas de un modo equivalente, denominándolas “organizaciones al servicio de la persona (OSP)”. Sin embargo, en el contexto europeo y español parece más adecuado utilizar el término “organizaciones de bienestar”, en consonancia con el tipo de actividades que realizan, prototipo de las acciones del Estado de Bienestar, del que son uno de sus principales resultados. El Estado de Bienestar está basado en el principio de garantía pública de unos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación, asegurados para cualquier ciudadano como un derecho político y no como resultado de una acción graciable (Hasenfeld, 1983).

Hasenfeld (1983), Holland y Petchers (1987), Porcel (1990) y Porcel y Vázquez (1995) distinguen estas organizaciones de otras, con base en las características clave del trabajo que han de realizar:

- Su *input*, su “materia prima”, son las personas. Trabajan directamente con y para seres humanos con atributos específicos.
- Su *output* o “producción” es cambiar la situación de las personas que atienden o intentar transformar o modificar sus atributos específicos.
- Su mandato, y la justificación de su existencia, es proteger y promover el bienestar de las personas con las que trabajan. Se trata de un servicio, generalmente derivado de un marco legal que define sus competencias

Entre las funciones genéricas de estas organizaciones, Hasenfeld (1983) señala dos principalmente, entroncadas con las propias contradicciones del Estado de Bienestar:

- Ayuda: estas organizaciones (escuelas, hospitales, centros de salud mental o departamentos de servicios sociales) son vistas por la población como símbolos de la sociedad de los cuidados, una manifestación de la obligación social con el bienestar de sus ciudadanos. Los receptores de sus servicios esperan que encarnen los valores de cuidado, compromiso con el bienestar humano, confianza y responsabilidad con las necesidades humanas.
- Control: pero también son vistas como organizaciones de socialización en los valores de la sociedad dominante y como organizaciones de control de las personas calificadas como “disfuncionales” (el enfermo, el pobre, el drogodependiente, etc.).

Aunque las fronteras de esta definición de las OSH no son claras, sí podemos afirmar que existe un conjunto de características que comparten con otras organizaciones y unos rasgos singulares que hacen de éstas un contexto organizacional específico. Respecto a sus semejanzas con otras organizaciones, de acuerdo con Austin (2002), sus operaciones cotidianas implican muchos procesos que son comunes a todas las organizaciones de producción, incluyendo a todos los tipos de organizaciones que producen servicios: gestión de recursos financieros; reclutamiento y selección de personal, motivación y coordinación de las actividades de una variedad de individuos; equilibrio de las fuerzas hacia la centralización y la descentralización de las actividades de producción en la organización; mantenimiento de la continuidad de la organización, desarrollo de sistemas de información interna; etc.

En el terreno de las diferencias con otros tipos de organizaciones, Austin (2002) ha destacado que estas características distintivas de los servicios humanos son claves para este tipo de organizaciones ya que tienen implicaciones para la estructura de la organización y para los procesos de producción organizacional, así como para las actividades de los individuos que forman parte de la organización. Hasenfeld (1983) ha identificado los siguientes rasgos diferenciales:

1. Los valores afectan a la mayor parte de sus actividades. Las tecnologías del servicio deben estar moralmente justificadas porque cada actividad con los clientes tiene consecuencias morales significativas.
2. Las metas de estas organizaciones son imprecisas, ambiguas y problemáticas porque es más difícil llegar a un consenso sobre el bienestar deseado para las personas que sobre la transformación de objetos inanimados. Aunque el consenso puede existir en un nivel abstracto, su puesta en práctica necesita que las organizaciones realicen elecciones normativas en una sociedad caracterizada por la existencia de grupos de intereses que mantienen valores y normas en conflicto.
3. Las OSH actúan en un entorno turbulento e inestable, es decir, su entorno inmediato y su entorno social más amplio están constituidos por numerosos grupos de intereses, cada uno intentando lograr sus objetivos y extender sus valores mediante la organización. Además, estos grupos y sus intereses cambian con el tiempo; los cambios en las condiciones sociales pueden provocar el surgimiento de nuevos grupos o cambios en las actitudes frente a determinados fenómenos sociales o individuales.
4. Estas organizaciones actúan fundamentalmente con tecnologías indeterminadas que no proporcionan un conocimiento completo sobre cómo obtener los resultados deseados. No cuentan con una tecnología determinada que indique a los profesionales de la organización qué hacer,

cuándo y cómo para lograr los resultados apropiados, básicamente por las características del tipo de “materia prima” con la que trabajan: las personas.

5. Las actividades centrales en las OSH consisten en relaciones entre proveedores (personal de la organización) y receptores o destinatarios de los servicios (clientes, usuarios, alumnos, pacientes). Estas relaciones son el vehículo y la herramienta mediante la que la organización adquiere jurisdicción sobre los clientes, valora y establece sus necesidades, trabaja para satisfacerlas y logra los resultados deseados.
6. Las OSH tienen dificultades para contar con medidas fiables y validas de su eficacia. La multiplicidad y ambigüedad de las metas organizacionales, la indeterminación de la tecnología y las dificultades inherentes para observar y medir los atributos humanos hacen difícil la evaluación de los resultados y de la eficacia organizacional. La falta de esta retroalimentación impide a la organización reformular sus objetivos de éxito y los modos de prestación del servicio.

Sin embargo, son sus características distintivas, dilemas sin resolución a los que Hasenfeld (1992a) denomina “enigmas” de las OSH, los aspectos críticos cuyo conocimiento es necesario para una comprensión adecuada de su estructura y su funcionamiento.

## 1.2. Características de las organizaciones de bienestar.

A los efectos de su descripción y explicación, las principales características de las OSH se han agrupado en cuatro categorías:

- La misión por la que la organización se crea y que está obligada a cumplir.
- El entorno y las principales relaciones que la organización mantiene con éste.
- Los procesos organizacionales, es decir, el modo de producción, la tecnología y las características de los procesos para la producción de los servicios de la organización.
- La estructura organizacional, especialmente los elementos que definen a una burocracia profesional, cuyo ejemplo paradigmático son las OSH. Aunque es difícil encontrar en la realidad organizaciones de este tipo configuradas como burocracias profesionales puras, hemos optado por recoger aquí las características de esta configuración estructural aplicadas al ámbito de los servicios humanos por ser el tipo de estructura que se adopta con más frecuencia.

La prestación de servicios orientados a la persona se materializa a través de diferentes organizaciones sociales. Éstas comparten elementos comunes a toda organización, y también desarrollan componentes que las singularizan. Por ello, seguiremos un enfoque holístico para identificar tales características, no limitándonos únicamente a aquellos rasgos distintivos sino también a aquellos otros que comparten con otras organizaciones, al objeto de ofrecer una visión rica de las OSH.

Estas características de las OSH actúan como elementos definitorios y condicionantes del tipo de estructura organizativa a desarrollar, de los procesos de producción y de la tecnología a utilizar, del tipo de profesionales y de las estrategias de gestión necesarias para el funcionamiento organizacional.

### 1.2.1. La misión.

De acuerdo con Peiró y Medina (1996), se trata de *organizaciones de servicios* que se diferencian de las organizaciones de producción en que:

- La producción y la entrega del producto son simultáneas y realizadas por la misma persona, lo que tiene implicaciones sobre el tipo de personal que necesita y sus competencias y habilidades: ha de estar entrenado en el trato con personas.
- El consumo se produce también en el mismo acto, lo que no permite al usuario la comprobación previa de la calidad del servicio: el cliente lo demanda basándose en la confianza. Ello supone también que el personal ha de ser capaz de identificarse con la misión de la organización y ha de ser capaz de operar de forma autónoma para atender a los clientes según sus necesidades y la misión organizacional.
- No existen stocks. Ello obliga a una gestión diferente de la producción y la entrega.
- El servicio combina, además, componentes técnicos y profesionales con componentes ideológicos, que han de ser tenidos en cuenta.

Estas organizaciones producen servicios que generan *beneficios públicos y privados*. Austin (2002) considera que las OSH públicas y las del sector no lucrativo son creadas mediante una acción colectiva para alcanzar más bien un propósito público que un beneficio privado<sup>2</sup>. En el cumplimiento de

---

<sup>2</sup> La producción de servicios humanos por empresas lucrativas también puede resultar en beneficios mixtos, aunque pueda no ser un objetivo explícito de la empresa, como son aquellos beneficios privados sanitarios o educativos generados por la iniciativa lucrativa pero que tienen un impacto colectivo o tienen también el carácter de beneficio público.

dicho propósito público, los servicios que la mayoría de estas organizaciones producen, proporcionan intencionalmente beneficios mixtos, es decir, están diseñadas para producir beneficios “primarios” específicos para los individuos (*private goods*) y también beneficios “secundarios” para otros miembros de la comunidad local o los miembros de la sociedad (*public goods*).

Se trata de *organizaciones mayoritariamente públicas*. La Administración pública ha sido la promotora y proveedora más importante de servicios humanos hasta la fecha. Según Peiró y Medina (1996), ello implica que la organización se enfrente a dos tipos de demandas que han de articularse entre sí convenientemente: las demandas e intereses de los ciudadanos y las del proyecto político del equipo que dirige la organización pública.

No obstante, en coexistencia con el sector público, se ha desarrollado cada vez en mayor medida el sector privado, tanto lucrativo como no lucrativo, a través de fórmulas de gestión mixta o mercantil de servicios. Para ello, la Administración pública ha generado sistemas de autorización de la actividad privada en el ámbito de los servicios humanos, para garantizar la calidad de los servicios y de los derechos de los ciudadanos.

*La misión de las OSH es compleja, ambigua e implica ideología.* Para Roberts (1994), las organizaciones cuya razón de ser es ayudar a las personas o cambiar su situación encuentran grandes dificultades para definir su misión principal de manera precisa y realista. Las confusiones entre la organización y su entorno acerca de cuál es o cuál debería ser su principal misión a menudo conducen a una definición inadecuada de dicha misión, que se convierte en la fuente más importante de dificultades individuales, grupales y organizacionales. Roberts (1994) identifica dos mecanismos mediante los que se realiza esta definición inadecuada de la misión en los servicios humanos: por un lado, definiendo la misión de manera imprecisa, es decir, de un modo muy amplio y general; por otro lado, definiendo los métodos en lugar de la misión, especialmente lo que éstos pretenden lograr.

Para Peiró y Medina (1996) y Porcel (1990), el tipo de misión de estas organizaciones implica:

- Que son posibles múltiples formulaciones de la misma.
- Que su contenido va a implicar componentes ideológicos y políticos, además de los componentes técnicos.
- Que existan problemas para la concreción de los fines y objetivos, su priorización y su evaluación, como consecuencia de la multiplicidad de formulaciones, su generalidad y su ambigüedad.

La ambigüedad y generalidad en la definición de las metas organizacionales, a juicio de Holland y Petchers (1987), tiene una funcionalidad múltiple en este tipo de organizaciones:

- Permiten la acomodación de una amplia variedad de valores y objetivos entre los diferentes grupos profesionales de estas organizaciones.
- Permiten la acomodación a la indeterminación y la variabilidad de las tecnologías y minimizan los conflictos.
- Facilitan la negociación con diferentes profesionales con diversas formaciones, perspectivas y herramientas de trabajo.

Holland y Petchers continúan señalando que las organizaciones al servicio de la persona son especialmente vulnerables al cambio de objetivos, por el cual los medios organizacionales o los procedimientos se convierten gradualmente en fines en sí mismos, alejándolas de su misión original.

### 1.2.2. El entorno.

De acuerdo con Hasenfeld (1983), Bueno (1988) y Lewis *et al.* (2001), las OSH son *organizaciones abiertas*, es decir, son sistemas abiertos que mantienen estrechas relaciones con el entorno, al que se adaptan y por el que son influenciadas. No obstante, desde la teoría de los sistemas abiertos, Roberts (1994) apunta que cuando existen problemas en la definición de la misión de una organización como los que apuntamos antes, es muy probable que también existan problemas para definir sus límites. La principal consecuencia de esta vaga y ambigua definición de la misión en los servicios humanos es la existencia de unas fronteras imprecisas entre la organización y su entorno, de modo que esta falta de límites es una fuente de dificultades para ésta. Estas dificultades suelen conducir al desarrollo de estrategias defensivas que hacen impermeables los límites de la organización e impiden los intercambios con el entorno y la adaptación a los cambios que en éste se producen.

Según Mintzberg (1995), para comprender la conducta de la organización es necesario comprender también qué influencias están presentes y de qué grupos de presión proceden, qué necesidades tratan de cubrir cada uno en la organización y cómo son capaces de ejercer poder para satisfacerlas. De este modo, las OSH son *organizaciones vinculadas a grupos de intereses*, aunque a juicio de Austin (2002), sus características y las relaciones entre ellos pueden ser bastante diferentes según se trate de una organización pública, mercantil o no lucrativa. Para Hasenfeld (1983), la presencia de estos grupos de intereses en el entorno es una de las características de éste que lo hacen inestable y turbulento.

En el cuadro nº 1 recogemos los grupos clave que Austin ha identificado en este tipo de organizaciones, así como los principales intereses que les mueven a influir en organización.

**Cuadro 1.** Grupos de intereses clave en las organizaciones de servicios humanos.

<b>Grupos de intereses</b>	<b>Intereses en la organización</b>
Usuarios, familias y sus representantes	Logro de beneficios privados Calidad de los servicios
Legitimadores y financiadores	Uso eficaz y eficiente de los recursos
Empleados de la organización	Estabilidad y apoyo financiero a la organización
Juntas de gobierno y responsables políticos	Logro de las metas de la organización Logro de beneficios públicos
Otras organizaciones de servicios humanos	Receptividad a las derivaciones de clientes Capacidad para proporcionar los servicios esperados Características de las derivaciones de clientes
Medios de comunicación	Nivel de interés público de la organización Características de la información facilitada
Miembros de la sociedad	Logro de beneficios públicos y privados

Fuente: elaboración propia a partir de Austin (2002)

Las características anteriores hacen a estas *organizaciones dependientes del entorno*. Su dependencia se manifiesta en diversas áreas, entre las cuales Austin (2002) destaca las siguientes:

- Dependencia económica de una diversidad de fuentes externas de ingresos sobre los que tienen un control limitado; son pocas las que generan una cantidad sustancial de ingresos directos procedentes de los usuarios.
- Dependencia de las instituciones académicas y profesionales. Las primeras controlan el número y las características de los profesionales que forman. Las segundas sancionan las tecnologías utilizadas en la organización y, en su caso, controlan la acreditación y la licencia para el ejercicio de la profesión.
- Dependencia de otras OSH, que pueden ser una fuente esencial de deri-

vacación de usuarios.

- Dependencia de grupos de intereses, con sistemas de valores y normas en conflicto y competencia, que pueden ser elementos que induzcan cambios en los servicios o en las políticas de la organización.

Son organizaciones en una situación de *legitimidad crítica*. Las características del entorno del que depende hacen que no puedan dar su legitimidad por garantizada sino que sean vulnerables a los cambios. Muchas de estas organizaciones manifiestan encontrarse en un estado de crisis crónica, a menudo atribuido a las incertidumbres financieras, pero lo que realmente genera esta sensación de crisis, a juicio de Hasenfeld (1992b), es más el proceso simbólico de tener que justificar constantemente su legitimidad y de tener que satisfacer ideologías enfrentadas, así como la erosión producida por el desacuerdo existente acerca de las soluciones intentadas frente a los problemas. Si a ello añadimos sus dificultades para rendir cuentas mediante una evaluación de la eficacia y de la eficiencia de sus actividades, su legitimidad es puesta todavía más en cuestión.

Este tipo de organizaciones tiene una gran *discrecionalidad y poder sobre los usuarios*. Para los individuos, el paso de las actividades de bienestar social de los grupos primarios a organizaciones formales ha significado que los asuntos del bienestar personal, que en el pasado se resolvían en el ámbito privado, se han convertido ahora en una responsabilidad pública a ser tratada por las OSH. Recurriendo a las OSH para satisfacer sus necesidades de bienestar, los individuos aumentan su dependencia de éstas y la organización adquiere considerable poder sobre sus vidas. En esta línea de ideas, Hasenfeld (1992b) apunta la presencia de dos elementos que caracterizan a las OSH y que inciden en el nivel de confianza de los usuarios respecto a la organización:

- La discrecionalidad: significa que los clientes son dependientes de la buena voluntad de los profesionales y, por lo tanto, vulnerables al abuso. Dicha discrecionalidad no puede ser eliminada por medio de normas y procedimientos detallados porque los trabajadores controlan la información y su interpretación entre clientes y organización en ambos sentidos, y la organización tiene una capacidad limitada para verificar la validez de la información transmitida tanto a los clientes como a los superiores en la organización.
- El poder: por su naturaleza, las OSH tienen un poder considerable sobre sus clientes porque la organización controla recursos básicos que éstos necesitan. Los usuarios individuales, por lo general, tienen escasa influencia en las políticas de la organización. Este poder se traduce en una asimetría de poder entre trabajadores y usuarios, por el que los primeros controlan

la información y la pericia y el acceso a los recursos necesarios.

Se trata de *organizaciones de género*, y más concretamente, son consideradas organizaciones “femeninas”. Ello estriba en tres tipos de razones:

- El tipo de actividad que llevan a cabo. Estas organizaciones están desarrolladas con base en la división sexual del trabajo institucionalizada en nuestras sociedades, por la que las actividades entendidas como “cuidado” son atribuidas a las mujeres antes que a los varones.
- El tipo de profesionales que atraen. Históricamente, la ideología patriarcal ha atribuido el cuidado de las personas en los grupos primarios a las mujeres y la provisión de recursos para la familia a los hombres. Cuando este cuidado se ha institucionalizado en organizaciones formales, ha dado como resultado el predominio de las mujeres como trabajadoras del sistema de bienestar social, y por ende, de las OSH. Entre las causas de este fenómeno ya hemos señalado que, en general, las mujeres cuentan con un patrón de valores diferente al de los hombres, reforzado por la estructura de género de los procesos de socialización. Tales valores dan prioridad al altruismo, a las conexiones sociales y a las relaciones de cuidado persona a persona, en contraste con la razón y las relaciones instrumentales y los procesos organizacionales impersonales basados en normas. Éstos son los valores que mejor se ajustan a las tareas de los “servicios personales”. Así, Dressel (1992) constata que las principales actividades de atención directa son todavía desarrolladas fundamentalmente por mujeres.
- El tipo de clientes que las utilizan. Los usuarios adultos de la mayor parte de las organizaciones son también predominantemente mujeres, bien directamente o bien actuando en nombre de terceros (menores, personas dependientes por razón de discapacidad o enfermedad, etc.).

Esta feminización de las organizaciones “de y para mujeres” tiene consecuencias directas y profundas en los atributos de las mismas. Así, es habitual la existencia de un conflicto de valores respecto a la estructura organizativa. La coexistencia de dos tipos de orientaciones de género en la organización (masculina y femenina) genera un conflicto entre ellas. Los valores en que son socializadas las mujeres enfatizan el igualitarismo frente a la jerarquía, la cooperación frente a la competición, la interdependencia frente al individualismo, la negociación y la paz antes que el conflicto. De acuerdo con esta orientación, la estructura de la organización debería ser más colectiva y colegial que burocrática, basada en una democracia participativa más que en el control y la autoridad jerárquica.

Existe también una *percepción y valoración social diferencial de las OSH*. La valoración social de éstas no es homogénea, sino que está condicionada por

la percepción social dominante de cuáles son sus destinatarios principales: la valoración social es más positiva respecto a aquellas OSH que son percibidas como “universalistas”, es decir, que se dirigen a toda la población (los servicios de salud o de educación, el sistema de empleo, etc.); la valoración social es más baja respecto a las organizaciones que son percibidas como “particularistas”, es decir, dirigidas a determinados sectores sociales o grupos de población, como mujeres, enfermos mentales, personas y grupos en dificultad social (los servicios sociales o los servicios de salud mental). Así, esta valoración social diferencial está asociada a la posición social y al estatus de los destinatarios de los servicios.

Además, el hecho de que estas organizaciones estén integradas fundamentalmente por mujeres y sus destinatarias sean también mayoritariamente mujeres, en términos generales, favorece que el trabajo que desarrollan tenga un escaso reconocimiento social, reproduciendo las tendencias dominantes existentes en la sociedad patriarcal. La infravaloración de las mismas. Las organizaciones “femeninas” tienen un menor estatus social y laboral que las organizaciones “masculinas”. Así, el predominio de mujeres en estas organizaciones supone una devaluación general de su trabajo: menor estatus y poder relativo en el conjunto de la organización, menor valoración social y menor disponibilidad de recursos. Este último aspecto es especialmente relevante si consideramos el hecho de que las usuarias de estas organizaciones son, en su mayoría, mujeres. Se entra así en un círculo vicioso apuntado por Hasenfeld (1992b), donde la falta de recursos en la organización refuerza la baja legitimidad de estas organizaciones y de sus clientes, y contribuye a la devaluación del trabajo de género.

Moylan (1994) plantea que, además de los procesos seguidos en la definición y valoración de las OSH, por los que se asigna un cliché a la organización en su conjunto (proceso *fuera-dentro*), también existen procesos internos en las organizaciones que proyectan una determinada imagen social hacia el exterior (procesos *dentro-fuera*). Desde el marco teórico de la perspectiva psicoanalítica, Moylan (1994) sugiere que en las OSH se producen procesos de identificación proyectiva de éstas con las características de sus clientes, en especial con las dificultades y mecanismos de defensa del grupo específico de personas con las que trabajan. De este modo, la percepción social de la organización tomaría forma a partir de dos tipos de procesos (*fuera-dentro* y *dentro-fuera*) que se retroalimentan.

### 1.2.3. Los procesos organizacionales.

Son *organizaciones de trabajo con personas*. Todas las organizaciones necesitan materia prima como *input* para producir servicios o productos. En las OSH, la materia prima son las personas, y ello las enfrenta a varios asuntos críticos: la materia prima no es inerte, el cliente puede reaccionar y eso afecta al trabajo y el cliente puede participar en el trabajo mismo.

En ellas, como apunta Porcel (1990), *el objeto de instrumento de la producción es la interacción entre personas*, es decir, trabajan con y en la interacción entre proveedores y receptores. Para Hasenfeld (1983), la relación entre el personal y los clientes cumple una doble función: por un lado, es el vehículo mediante el cual son prestados la mayoría de los servicios; por otro lado, es un mecanismo mediante el cual el personal obtiene control suficiente sobre el cliente para asegurar su compromiso con la intervención.

Las características de su materia prima y la orientación de su misión hacen que estas organizaciones basen gran parte de sus actividades con los clientes en la *coproducción de servicios*. Hasenfeld (1992b: 15) destaca que las OSH tienen que “actuar con la capacidad de los clientes para reaccionar y participar en la tecnología del servicio”. De este modo, la producción efectiva de los servicios humanos requiere “coproducción” Austin (2002: 40), es decir, interacciones persona a persona entre profesionales y usuarios del servicio (por ejemplo, profesor y estudiante en el proceso de enseñanza-aprendizaje) o acciones autoiniciadas por parte del usuario tras la intervención profesional (por ejemplo, el desempleado tras una sesión grupal conducida por un trabajador social sobre habilidades sociales y búsqueda de empleo).

La centralidad de las relaciones entre trabajadores y clientes y de la coproducción de servicios en las OSH fundamentan la *necesidad de motivación y confianza del usuario*:

- La motivación del usuario: en muchas de las intervenciones que estas organizaciones realizan, el éxito de las mismas depende de la implicación de los clientes en el logro de cambios. Esta implicación y conformidad del usuario reduce su capacidad de reacción para neutralizar los efectos de la tecnología utilizada y supone el soporte básico de la actividad de los profesionales con los clientes. Así, la motivación del usuario para que adopte responsabilidad personal para iniciar una acción en su beneficio puede convertirse en un objetivo primario del servicio. A este respecto, Austin (2002) destaca que la motivación de los clientes ha de ser un factor significativo que ha de ser considerado en las dinámicas de producción

de servicios en estas organizaciones y se ha de estimular la coproducción a través de las formas de acceso al servicio, las características del servicio que apoyan la continuidad de la participación del usuario, el conocimiento de las contribuciones del usuario a la producción efectiva del servicio (cantidad y contenido de su participación) o la retroalimentación sistemática de los usuarios acerca de la calidad del proceso de coproducción.

- La confianza del usuario: la efectividad de esta interacción reside en su habilidad para generar la cooperación del usuario. Desde la perspectiva de la organización y de los usuarios, la mejor forma de cooperación es la que se basa en la confianza. Este tipo de cooperación es más estable y efectivo que el basado en el temor o en la manipulación de recompensas. Sin embargo, el uso de obligaciones o penalizaciones para estimular el acuerdo con las expectativas de la coproducción está afectado frecuentemente por el grado en que la participación del usuario en la producción del servicio es voluntaria o involuntaria.

Muchos de *los servicios humanos son producidos en condiciones de privacidad*. El personal supervisor en la mayoría de OSH tiene un control muy limitado sobre los procedimientos mediante los que son prestados los servicios, y por tanto, sólo una capacidad limitada para imponer procesos de producción estandarizados. Ante ello, los métodos de consulta y evaluación de los responsables de las organizaciones están basados ampliamente en la información facilitada por el proveedor del servicio, sin que se disponga de información directa del usuario. La calidad de producción de los servicios de las OSH y la protección del usuario contra la explotación o el abuso dependen en gran medida de los juicios y habilidades del personal que trata con situaciones multidimensionales y complejas. Por tanto, el establecimiento de las debidas garantías y de la coherencia en la prestación de servicios por diferentes profesionales se convierte en una tarea clave.

Hasenfeld (1992b) ha señalado que la misión de las OSH las convierte en *organizaciones de trabajo moral*, en las que se ponen en juegos sistemas de valores, porque cualquier acción con los clientes no representa sólo una forma concreta de servicios o de provisión de recursos, sino también una afirmación y un juicio sobre su valor moral. Austin (2002) añade que las decisiones que toman no son decisiones libres de valores y los resultados de éstas son juzgados en términos de valores humanos, no sólo en términos instrumentales.

En las OSH existen *tensiones para definir el tipo de tecnología*<sup>3</sup> a utilizar (*indeterminada versus estandarizada*). Tradicionalmente, se ha afirmado que las OSH operan con tecnologías altamente indeterminadas (Hasenfeld, 1983, 1992b; Porcel, 1990; Porcel y Vázquez, 1995; Austin, 2002), es decir, deben operar con tecnologías que carecen de claridad, han de adivinar elementos desconocidos y son impredecibles en sus consecuencias. Esta es la tendencia dominante en las OSH. Sin embargo, la introducción de las nuevas tecnologías de la información y las tecnologías telemáticas en las OSH ha introducido cambios respecto a esta tendencia general. Estas tecnologías son indeterminadas en su fase de elaboración, flexibles y abiertas a cambios y modificaciones, pero determinadas y estandarizadas una vez que han sido producidas.

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, en las OSH hoy están presentes dos tendencias en la definición de su tecnología:

- a)** Tecnología indeterminada, esto es, una falta de certeza y previsión acerca de los efectos de la tecnología basada principalmente en las diferencias y variabilidad de las situaciones de los receptores. Las OSH actúan en contextos metodológicos y no tecnológicos. Ello significa que las mismas técnicas en situaciones similares no producen siempre los mismos resultados. Según Hasenfeld (1983, 1992b), los factores que se encuentran en el origen de tendencia a la indeterminación tecnológica son:
- El grado de consenso existente acerca de la bondad de la tecnología para lograr cambios.
  - El conocimiento necesario acerca de los mecanismos de cambio humano es incompleto.
  - Los atributos objetivados para la intervención varían de persona a persona.
  - Los atributos son inestables, interactúan con otros de manera que no pueden ser aislados y controlados.
  - Muchos de los atributos que se pide a estas organizaciones que transformen no pueden ser observados ni medidos.
  - La posibilidad de respuesta y participación de los clientes y la habilidad de reacción de los profesionales no son totalmente controlables.
- b)** Tecnología estandarizada: a su vez, existe una tendencia a la estandarización de la tecnología en la medida que el entorno permanece

---

3 Hasenfeld (1983: 111-112) define las tecnologías de servicios humanos (human service technology) como "un conjunto de procedimientos institucionalizados con la pretensión de modificar los atributos físicos, psicológicos, sociales o culturales de las personas al objeto de transformarlos de una situación dada a una situación prescrita". Por su parte, para Peiró y Medina (1996: 1165) son, "las técnicas utilizadas en sus actividades del trabajo para transformar los inputs en outputs". Desde una y otra perspectiva, la tecnología comprende no sólo las herramientas o instrumentos técnicos sino también los conocimientos y habilidades empleados.

estable, se desarrolla la organización y se introducen e implantan las nuevas tecnologías de la información y tecnologías telemáticas en la prestación de servicios. La tecnología estandarizada se basa más en las semejanzas que en las diferencias de los potenciales receptores, clasificándolos bien en grupos de clientes o bien en grupos y/o grado de necesidades y se concreta, por ejemplo, en sistemas estandarizados de registro de la información relevante de los clientes, en sistemas expertos, en sistemas telemáticos de clasificación y diagnóstico o en prestación telemática de servicios (Giménez, 2002).

En consecuencia, en las OSH una parte significativa de *los procesos de producción son variables e impredecibles*. A juicio de Austin (2002), los factores que lo explican son, entre otros:

- Las variaciones en las características individuales tanto de los proveedores como de los receptores de los servicios.
- El balance entre la autonomía profesional y los procedimientos regulados por normas.
- La volatilidad de la conducta personal en situaciones de interacción.
- La influencia de otros individuos relacionados con el usuario.
- Las incertidumbres asociadas a los procesos de coproducción.
- El tipo de decisiones, complejas y críticas, que han de adoptar los proveedores.

Holland y Petchers (1987) también señalan como una característica de las OSH su elevado nivel de *incertidumbre respecto a sus resultados*. Este rasgo está directamente relacionado con los factores que hacen los procesos de producción variables e impredecibles, pero también con la falta de definición precisa del producto de la organización y con las limitaciones existentes en el conocimiento disponible acerca de cómo producir cambios en las personas. En consecuencia, la organización se encuentra con una serie de dificultades inherentes a esta situación: dificultades para definir los recursos necesarios, dificultades para entrenar al personal en las tareas necesarias y dificultades para evaluar la efectividad de su trabajo.

Por último, *la evaluación es dificultosa*. En la mayoría de las OSH no existe una retroalimentación clara sobre la eficacia y eficiencia de los resultados de los servicios que son producidos, ya que sus productos son difíciles de evaluar de una manera precisa. Además, para Peiró y Medina (1996), la medida de la eficacia y de la eficiencia es compleja en este tipo de organizaciones, por cuanto no puede seguir exclusivamente criterios economicistas. En este tipo de organizaciones, se insiste con frecuencia en que es la calidad de los procesos de

producción, más que la cantidad, la que es más relevante para la evaluación de sus resultados. Austin (2002) señala que, en ausencia de medidas fiables de evaluación de la eficacia de los servicios, son los procesos de selección, formación y retención del personal los elementos esenciales para controlar la calidad de la producción del servicio.

En opinión de Hasenfeld (1983), la dificultad para la evaluación interna de las OSH se relaciona con que:

- Sus metas y objetivos son múltiples, complejos y globales. Presentan problemas para ser transformados fácilmente en indicadores objetivos de evaluación.
- El grado de indeterminación de sus tecnologías dificulta la precisión y la medida.
- La multitud de condiciones y de factores externos del entorno en interacción con el cliente confunden en la determinación de los efectos de los servicios.
- Los cambios en la conducta humana son difíciles de cuantificar, y por tanto los resultados son difíciles de medir.
- La evaluación de resultados es compleja de interpretar; a menudo conduce a interpretaciones enfrentadas y pone en juego ideologías y valores.
- Las variaciones en los elementos no monetarios de los servicios hacen difícil realizar análisis coste-beneficio o coste-efectividad.

En cuanto a la evaluación externa, Austin (2002) señala que muchos de los métodos de valoración de resultados se basan en autoinformes de los usuarios, aspecto éste que impone serias limitaciones a la evaluación. La evaluación se complica aún más si consideramos la dificultad para establecer objetivos precisos, la estrecha relación entre la gestión y las decisiones políticas, etc. Además, cuando se produce un desplazamiento de los objetivos iniciales de la organización hacia objetivos de autopropagación de la misma (supervivencia, estabilidad, poder, crecimiento, etc.), la evaluación de la eficacia y de la eficiencia supone un ataque a la supervivencia organizacional al que ésta se resistirá. Es resaltable también que la ausencia de medidas fiables y válidas de ejecución disminuye la capacidad de innovar a causa de la falta de criterios fiables con los que comparar esta ejecución con otras desarrolladas en ese campo.

#### **1.2.4. La estructura organizacional.**

Para Austin (2002), en las OSH se pueden encontrar ejemplos de los cinco

modelos organizacionales que inicialmente propuso Mintzberg (1989, 1995). No obstante, la burocracia profesional, o una combinación de burocracia profesional y burocracia mecánica, es la estructura organizacional más frecuente.

Efectivamente, las organizaciones de bienestar o al servicio de la persona representan para Mintzberg (1989) el paradigma de las *burocracias profesionales*. Ésta es la visión predominante en la conceptualización y estudio de las OSH. A juicio de Mintzberg (1989), esta configuración estructural es la única de las cinco organizaciones-tipo básicas que responde a dos de las necesidades más importantes de los hombres y mujeres contemporáneos: democracia y autonomía. Es democrática porque difunde su poder directamente a sus trabajadores, al menos a los que son profesionales. Además les proporciona una amplia autonomía para desarrollar su trabajo.

Para Mintzberg (1989, 1995), en las burocracias profesionales *el mecanismo de coordinación principal es la estandarización de habilidades y conocimientos*. Así, el control sobre la producción, la coordinación del trabajo y la unión de los elementos que integran la organización se logra mediante la estandarización de las habilidades de servicio más que mediante el control directo de los procesos de producción. La destreza y conocimientos están estandarizados cuando está especificado el tipo de capacitación que se requiere para realizar el trabajo. La formación externa necesaria para el ejercicio de la profesión, la formación continua y el entrenamiento interno del personal son los mecanismos más comúnmente utilizados para esta estandarización.

Mantener la integridad de la tecnología de los servicios en actividades de producción intensivas e individualizadas como las que realizan este tipo de organizaciones requiere una protección de tales actividades de interferencias externas. Además, estas actividades se producen bajo condiciones de privacidad del usuario. Si a ello unimos que, como plantea Hasenfeld (1983), las tecnologías tienden a ser fundamentalmente indeterminadas y las metas organizacionales ambiguas, la capacidad de la organización y del personal directivo para coordinar el trabajo de sus diferentes unidades, utilizando mecanismos diferentes al mencionado, es limitada.

En términos generales<sup>4</sup>, *la parte clave de la organización son los operadores profesionales*,

---

4 Es preciso hacer una aclaración respecto a esta característica en el caso de las organizaciones de voluntariado, donde es probable que encontremos representación de los tres grupos de trabajadores que hemos mencionado en un número variable, pero en las que el principal recurso humano son los voluntarios y voluntarias.

es decir, los integrantes del núcleo operativo de las burocracias profesionales, encargados de la producción directa de servicios. Aunque en estas organizaciones encontramos entre sus empleados a personal administrativo, a trabajadores experimentados y con años de entrenamiento en la organización, así como a profesionales con una formación externa acreditada de grado universitario, es precisamente este último grupo de trabajadores el más característico de la organización, por su importancia numérica respecto a otros tipos de organizaciones. Mintzberg se refiere a estos trabajadores especializados como “profesionales”.

A juicio de Austin (2002), las OSH profesionalizadas son organizaciones con un sistema de *autoridad difusa*. Los modelos jerárquicos de autoridad en los que el personal está sujeto a la autoridad directa del jefe inmediato generalmente no son aplicables de forma pura y dependen de la intensidad y de la extensión de la profesionalización. Los profesionales cuentan con una fuente de autoridad y poder basada en su conocimiento experto, la cual les confiere una considerable autonomía en el ejercicio de su actividad profesional.

En estas organizaciones, *el sistema de toma de decisiones está basado en la descentralización horizontal y vertical*. La descentralización implica la distribución del poder en la organización entre numerosos trabajadores, permite a la organización responder rápidamente a las condiciones locales y es un estímulo para la motivación de los operadores. La descentralización horizontal consiste en la delegación del poder de decisión a los profesionales o a los gerentes de línea media. La descentralización vertical supone la dispersión del poder formal hacia abajo por la cadena de autoridad, desde el ápice estratégico a la línea media.

Sin embargo, a este respecto, Austin (2002) puntualiza que en las OSH, como consecuencia de su doble orientación al beneficio público y privado, existe una tensión constante entre estos dos tipos de dinámicas:

- El refuerzo de las estructuras organizacionales dirigidas a mantener un control central sobre la producción de beneficios públicos por la organización considerada como un todo.
- La descentralización de la autoridad sobre los recursos presupuestarios y humanos al objeto de estimular y favorecer el desarrollo de los elementos distintivos de cada componente del servicio que es responsable de las necesidades y preferencias de bienes privados de grupos particulares de usuarios. Además, el hecho de tener que tratar con una gran variedad de elementos del entorno refuerza la tendencia estructural a descentralizar la organización, para tratar de forma efectiva con todos ellos.

Un aspecto significativo de esta estructura organizacional, vinculado a la división del trabajo y al sistema de toma de decisiones, es la existencia de mecanismos mediadores entre diferentes partes de la organización. Estos mecanismos sirven para contener los conflictos frente a las prioridades o frente a los diferentes objetivos de los componentes de los servicios. Mintzberg (1995) sugiere que su papel es el de tratar con los conflictos entre los imperativos de la pericia profesional y los imperativos de la pericia administrativa y de gestión.

En la OSH, *el mecanismo mediador entre partes de la organización es el mando medio*, que se sitúa en una posición intermedia entre el personal de atención directa y la alta dirección de la organización, al que se atribuye responsabilidad sobre centros, programas, servicios o equipos (Giménez, 1997). En palabras de Mintzberg (1995), estos profesionales se sitúan en la línea de mando o dirección intermedia. A menudo representan una barrera entre el personal de línea que presta los servicios directos y el personal de *staff*, los administradores o los responsables políticos o de gobierno de los servicios centrales. Pero, además, esta posición intermedia les permite desarrollar una función de “pilotaje” de esa parte de la organización (Porcel y Vázquez, 1995), que incluye:

- La dirección operativa, es decir el desarrollo de las actividades definidas por el ápice estratégico de la organización para su unidad.
- El enlace vertical, transmitiendo la planificación estratégica y táctica de la organización hacia su unidad y transmite información para el seguimiento, control y evaluación hacia el ápice estratégico. Además, este rol mediador permite al personal de los servicios directos adaptar las directivas y normas generales a las situaciones específicas de grupos distintos de usuarios, mientras que los administradores o los responsables de las políticas de la organización formulan los beneficios públicos para la comunidad o la sociedad.
- El enlace horizontal, mediante el establecimiento de la coordinación necesaria dentro de la unidad y de la unidad con el resto de la organización y con el entorno.
- El mando y dirección de personas, su instrucción y su motivación para la tarea.

En relación con los factores o condiciones situacionales que definen las burocracias profesionales, Mintzberg (1989) señala que, a diferencia de lo que ocurre en otras configuraciones, en las burocracias profesionales *los factores situacionales principales son el ambiente, el sistema técnico y la moda*, y no la edad o la dimensión:

- El ambiente estable y complejo. Se trata de un tipo de ambiente que es a la vez complejo y estable, lo suficientemente complejo para requerir el uso

de procedimientos profesionales difíciles aprendidos mediante la capacitación formal y, sin embargo, lo suficientemente estable para permitir que estas destrezas se vuelvan bien definidas o estandarizadas.

- El sistema técnico. Los operadores profesionales de estas organizaciones requieren considerable libertad en su trabajo. Así, la tecnología de la organización (su base de conocimiento) es sofisticada pero el sistema técnico (el grupo de instrumentos que se usa para aplicarla) no puede ser altamente regulador ni altamente automatizado ni tampoco sofisticado. Son ellos los que sirven a los clientes, generalmente directa y personalmente.
- La moda. Por último, Mintzberg (1989) destaca que la burocracia profesional es una estructura muy de moda por la tendencia a la profesionalización de muchas actividades y por tratarse de una configuración muy democrática.

## 2. EL CONTEXTO ESPECÍFICO DE ESTUDIO: LOS SERVICIOS SOCIALES. LOS ESB EN LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES.

Nuestro ámbito organizacional de estudio no está referido a las OSH en conjunto sino a las organizaciones de Servicios Sociales, y dentro de ellas, más específicamente, a las organizaciones de Servicios Sociales Generales o de Atención Primaria. Por ello, es necesario caracterizar los Servicios Sociales y, dentro de ellos, los Servicios Sociales Generales, en los cuales se ubican los Equipos Sociales de Base.

### 2.1. Concepto y objetivos de los Servicios Sociales.

El primer rasgo relevante respecto al concepto de “Servicios Sociales” es que no existe una definición compartida acerca de su contenido y finalidad. Refiriéndose al ámbito europeo, Guillén (1996) constata también esta ausencia de un concepto compartido en parte explicado por las diferencias existentes entre los sistemas de protección social de los diferentes países miembros de la Unión Europea, y especialmente en el campo de los Servicios Sociales. Asimismo, Rubiol (1986b) destaca la confusión existente en el ámbito internacional en torno a la terminología y el concepto de Servicios Sociales. Si se observa el sentido con que se hace uso de dicho término en el ámbito internacional, se puede comprobar que con frecuencia se utiliza con tres acepciones de diferente alcance (Rubio, 1986a):

1. Para hacer referencia a un vasto conjunto de actividades y prestaciones. En este caso se habla de “servicios sociales en sentido amplio” y con ellos se designa un sistema de servicios humanos, que comprende las seis ramas o sistemas de protección social siguientes: educación, sanidad, vivienda, empleo, mantenimiento de ingresos o seguridad social y servicios sociales o servicios sociales personales (Kahn y Kamerman, 1987).
2. Para designar un conjunto de servicios y prestaciones menos amplio que el anterior pero contenido en él. En esta acepción del término se habla de “servicios sociales en sentido estricto”, es decir, el denominado “sexto sistema” de protección social (Kahn y Kamerman, 1987), caracterizado

por prestar una atención persona (en el sentido de individualizada y que puede ser dirigida a un individuo, un grupo o una comunidad), que dependen de la actuación de un profesional e incluyen frecuentemente un uso consciente de la relación personal.

3. Como término equivalente a la actividad profesional desarrollada por los asistentes sociales o trabajadores sociales. Con este significado sólo se utiliza en los países del dominio francófono como Francia y en algunos países de Latinoamérica.

En este trabajo se adoptará la segunda acepción para hacer referencia a los Servicios Sociales, mientras que en el primer caso se hablará de servicios de bienestar social o de servicios humanos y en el último, de Trabajo Social.

El segundo de los rasgos relevantes es la ausencia de precisión de las diversas definiciones propuestas del término, como constata Munday (1993) al hacer referencia a la incertidumbre y confusión hallada para precisar la naturaleza, competencias y finalidad de este tipo de servicios. De modo genérico, este rasgo se relaciona con la dificultad para especificar la situación social ideal que los Servicios Sociales pretenden lograr. A modo ilustrativo de este fenómeno, la Carta Social Europea, aprobada por el Consejo de Europa en 1961, en su artículo nº 14 definía los servicios sociales como “servicios que, utilizando métodos de trabajo social, contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad y a su adaptación al entorno social”. Otro ejemplo es la definición del EUROVOC<sup>5</sup> al que hacen mención Rubiol y Vilà (2003): “servicio dependiente de un organismo público o privado que ejerce, con carácter principal o accesorio, una actividad social en beneficio de los particulares, las familias o las colectividades”.

En el ámbito nacional, el término “servicios sociales” se ha utilizado también con los dos primeros significados que se señalaron, siendo prácticamente inexistente en la actualidad el uso de la tercera de las acepciones, pues la actividad profesional de los trabajadores sociales es denominada, de manera genérica, “Trabajo Social” en lugar de “Servicio Social”.

Como afirma Rubiol (1986a), aunque la Constitución española de 1978 parece utilizar el término en su sentido amplio, su desarrollo legislativo posterior ha venido haciendo uso del término “servicios sociales” en su acepción restringida, como muestran las Leyes de Servicios Sociales de las diferentes Comunidades Autónomas.

---

5 EUROVOC es un thesaurus o lista estructurada plurilingüe de enunciados de conceptos que abarca todos los campos de actividad de la Unión Europea. Página web: <http://europa.eu.int/celex/eurovoc> (Fecha de consulta: 30/11/2004).

Algunas de las primeras definiciones de los servicios sociales en sentido estricto que se han formulado en España han sido las siguientes:

- Rubiol (1986a: 239) los define como un “conjunto de prestaciones técnicas que tienen alguna o varias de las siguientes finalidades: prevenir o eliminar las situaciones de marginación social, atender a necesidades específicas de determinados grupos (infancia, ancianos, disminuidos, marginados, etc.), facilitar la adaptación recíproca de la persona y del medio social, elevar la calidad de vida y promover el bienestar individual y colectivo”.
- En el Seminario Taxonómico sobre conceptos de bienestar social celebrado en 1987 (Redondo, 1987: 217), los servicios sociales fueron definidos como un “servicio público para prevenir y atender las consecuencias de determinadas desigualdades sociales en los ciudadanos; o para facilitar la integración social; mediante centros, equipos técnicos y unidades administrativas, de gestión pública y privada”.
- Alemán (1991: 198) considera los Servicios Sociales como “aquellos instrumentos de la política social, de los que disponen tanto la sociedad como los poderes públicos, para dar una respuesta válida a las necesidades de los individuos, grupos y comunidades, para la obtención de un mayor bienestar social y en definitiva para alcanzar una mejor calidad de vida”.

Arias *et al.* (2004: 510), a partir del análisis comparado de las Leyes de Servicios Sociales de “primera generación” promulgadas por las Comunidades autónomas entre 1982 y 1992, señalan que los Servicios Sociales en ellas han sido definidos como el “conjunto o sistema organizado de servicios, recursos, equipamientos, actuaciones, funciones y/o prestaciones, de carácter humano, material, técnico o financiero, orientado a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas, grupos y comunidades, a fomentar su bienestar social y calidad de vida y a promover su participación e integración en la sociedad mediante la prevención, eliminación o tratamiento de las causas que conducen a la marginación”.

Más recientemente, las leyes de “segunda generación” elaboradas por las Comunidades autónomas entre 1993 y 2003 apenas han variado esta definición inicial. En esta nueva legislación autonómica se definen los Servicios Sociales como el “conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones, programas y equipamientos, de titularidad pública, privada concertada o privada, integrados en la política general de bienestar social, que se orientan a la mejora de la calidad de vida, el bienestar, la participación y la solidaridad social de los ciudadanos, grupos y comunidades en los que éstos se integran, mediante la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que pueden conducir a la marginación” (Arias *et al.*, 2004: 514). Como se puede apreciar la principal

variación de esta nueva definición es el reconocimiento de la concurrencia de la iniciativa privada, junto con el sector público, en aspectos relativos a la titularidad, gestión y participación en las actividades de los Servicios Sociales.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000: 2) define los Servicios Sociales como “el conjunto de servicios y prestaciones que insertándose con otros elementos del Bienestar Social, tiene como finalidad: la promoción y desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad, para la obtención de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida, en el entorno de la convivencia; y prevenir y eliminar las causas que conducen a la exclusión y marginación social. Todo ello a través de las estructuras y servicios públicos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”.

Por lo que respecta a sus objetivos, Setién y Arriola (1998: 331) señalan como objetivo general de los Servicios Sociales el de “lograr una mayor calidad de vida y bienestar social para todas las personas, por medio de actuaciones globales de prevención de necesidades, asistencia e inserción de la población en general y de colectivos carenciados, que por diferentes circunstancias personales y/o sociales necesitan de actuaciones específicas para su normalización social”. Ello implica:

- a) La prevención: orientada a evitar la marginación y a promover las condiciones de igualdad.
- b) La asistencia: dirigida a atender las necesidades de los individuos a través de diferentes recursos, servicios y prestaciones técnicas del sistema.
- c) La inserción: dirigida a la integración de personas que se encuentran en situación de riesgo de marginación, promoviendo y potenciando las capacidades existentes, recuperando funciones que se habían perdido así como removiendo los obstáculos que impiden o dificultan la integración social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000) señala como objetivos generales del Sistema Público de Servicios Sociales los siguientes:

- Desarrollo pleno y libre de los derechos de las personas y los grupos, garantizando su igualdad en la sociedad.
- Garantía en la cobertura de las necesidades sociales, adecuándola, en su caso, a los procesos de cambio de la realidad social.
- Prevención de las circunstancias que originan la marginación, sí como la promoción de la plena inserción de las personas y los grupos en la vida comunitaria.

A este respecto, Kahn y Kamerman (1987: 29-30), como resultado de su análisis

comparado de los servicios sociales de diferentes países, señalan que “a medida que las sociedades se han hecho más ricas y el sector social o los sistemas de bienestar social (...) más elaborados, los servicios sociales generales<sup>6</sup> parecen haberse dedicado más a las tareas de desarrollo y socialización, lo que los americanos, frecuentemente, llaman «prevención». Al principio, sin embargo, los servicios sociales tienden a dedicarse al cuidado sustitutivo, la ayuda directa y el control social, a menudo estrechamente ligados al suministro de ayuda material”.

## 2.2. Organización y características actuales de los Servicios Sociales.

La evolución reciente de las actuaciones que se desarrollan en España en materia de Servicios Sociales, de los programas que se llevan a cabo, así como de las instituciones prestadoras de los mismos, está directamente vinculada a una serie de normas básicas que han motivado y condicionado la configuración y el desarrollo del actual modelo español de Servicios Sociales. De manera sintética son recogidas en el cuadro nº 2:

**Cuadro 2.** Marco legislativo y competencial de los Servicios Sociales en España.

	<b>Marco legislativo</b>	<b>Marco competencial</b>
<i>Internacional</i>	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), etc.	Principios y derechos inspiradores
<i>Europeo</i>	Carta Social Europea (1961) Tratados constitutivos Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) Planes Sectoriales	Directrices generales
<i>Estatal</i>	Constitución Española (1978) Legislación referida a sectores de población	Directrices nacionales generales Planificación estratégica nacional Financiación Ejecución residual
<i>Autonómico</i>	Estatuto de Autonomía (1982, 2006) Ley de Servicios Sociales (1997) Leyes sectoriales	Directrices autonómicas generales Planificación estratégica territorial Financiación Ejecución
<i>Local</i>	Ley de Bases de Régimen Local (1985)	Planificación táctica territorial Planificación operativa Ejecución

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>6</sup> El término “servicios sociales generales” es utilizado por los autores como sinónimo de “servicios sociales personales”. Vid. Kahn Y Kamerman (1987: 26).

Aunque nuestro interés se centra en la regulación nacional y autonómica de los Servicios Sociales, cabe mencionar brevemente que en el ámbito internacional, los textos ratificados por España contienen indicaciones acerca del derecho a la protección social en general, y a los Servicios Sociales en particular, que constituyen el marco de principios y derechos inspiradores de los mismos. Entre ellos destacamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1977) o la Carta Social Europea (1961).

En lo que respecta al ámbito europeo, la incorporación de España como miembro de pleno derecho a la Comunidad Europea, a partir del 1 de enero de 1986, supone que el análisis y las medidas que se adopten frente a asuntos nacionales, como los Servicios Sociales, van a estar sometidos al marco referencial del ordenamiento comunitario. En este marco referencial destacamos el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada 2002) y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000).

### 2.2.1. España.

En el ámbito nacional, el marco normativo de los actuales Servicios Sociales tiene como primer referente la Constitución española de 1978. Se trata de la máxima norma política y jurídica del Estado, de modo que constituye el fundamento sobre el que se configuran los Servicios Sociales en España (Alemán, 1996, 2002). Aunque no contiene un reconocimiento expreso de un sistema público de Servicios Sociales, dicho reconocimiento se puede deducir de su sentido global y de la interpretación de varios de sus artículos (Alemán, 1996; 2002): los valores constitucionales básicos (Preámbulo y arts. 1 y 9.2); la consagración constitucional del principio de igualdad (art. 14) y el sometimiento al ordenamiento internacional en materias relativas a los derechos fundamentales y a las libertades (art. 10.2).

Además, en el capítulo III del Título I, dedicado a “los principios rectores de la política social y económica”, la Constitución establece determinadas previsiones de intervención relativas al bienestar social y la calidad de vida del conjunto de la población y de determinados colectivos, mediante el desarrollo de un sistema de prestaciones por parte del Estado:

- Relativas a la familia y su protección (art. 39)
- Relativas a la protección de los trabajadores (arts. 40-42).
- Relativas a la protección de determinadas categorías de ciudadanos que la Constitución considera en particular situación de desventaja: jóvenes;

disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales; y ancianos (arts. 48-50).

- Relativas a la protección de determinados bienes como la salud, la cultura, el medio ambiente, la calidad del consumo, protección a la vivienda (arts. 43-47 y 51).

Es importante destacar que la promulgación de la Constitución supuso también la reestructuración del Estado. El Título VIII es la expresión de la voluntad descentralizadora de nuestra Constitución, en la que los poderes centrales del Estado han perdido parte del protagonismo en la vida política y administrativa, a favor de las Entidades de ámbito territorial menor (Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas). Respecto a las Comunidades Autónomas, y a diferencia de lo que ocurre con los Entes Locales, la Constitución establece las competencias que pueden ser asumidas por éstas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Entre ellas se señala la competencia exclusiva en materia de “Asistencia social” (art. 148.1).

De acuerdo con lo dispuesto por el texto constitucional, nacen las Comunidades Autónomas, reguladas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. En el ejercicio de las competencias referidas a asistencia social, a ellas les corresponde la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, constituyéndose la Comunidad Autónoma como el ámbito propio de acción de los Servicios Sociales en lo que respecta a planificación regional, gestión de centros especializados, prestación de asistencia técnica a Corporaciones Locales, como de coordinación y supervisión en el ámbito de su territorio. La asunción de competencias en materia de Servicios Sociales por parte de las Comunidades Autónomas ha permitido a éstas establecer los fundamentos de una política global de Servicios Sociales en sus territorios respectivos, dando lugar a la promulgación de Leyes de Servicios Sociales, de acuerdo a la potestad legislativa que les corresponde en el ejercicio de las competencias exclusivas contenidas en sus respectivos Estatutos. Todas ellas tienen el carácter y rango de Ley formal, dictada por la correspondiente Cámara legislativa autonómica y vienen a desarrollar las competencias que los respectivos Estatutos recogen sobre la materia. Todas las Comunidades Autónomas aprobaron sus primeras Leyes de Servicios Sociales entre 1982 (País Vasco) y 1992 (Cantabria). Posteriormente, a partir de la década de los 90, algunas Comunidades Autónomas han procedido a revisar estas leyes, de modo que hasta abril de 2008 se habían promulgado 10 Leyes de Servicios Sociales de “segunda generación”, como las han denominado Arias *et al.* (2004): Galicia (1993), País Vasco (1996), Comunidad Valenciana (1997), La Rioja (2002), Asturias (2003), Madrid (2003), Murcia (2003), Navarra (2006), Cantabria (2007), Catalunya (2007). Otras Comunidades Autónomas se encuentran en proceso de revisión de las mismas, como Aragón y el País Vasco.

En el marco regulador de los Servicios Sociales en España también se ha de hacer mención a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985<sup>7</sup>, que desarrolla para los municipios los principios de autonomía en la gestión de sus intereses, descentralización y autonomía financiera para el desempeño de sus funciones recogidos por la Constitución:

- El artículo 25.1 establece que los municipios “pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Además, corresponde a los municipios ejercer una serie de competencias mínimas, entre ellas, las relativas a “la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” (art. 25.2.k), en el marco de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 26.1.c determina que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar, en todo caso, los servicios sociales.
- El artículo 31.2 establece que son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social. Así, el papel de las Diputaciones Provinciales se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos (art. 26.3), conforme a las competencias que les son atribuidas en el artículo 36, orientadas a la coordinación, asistencia y cooperación con los municipios para la prestación de los servicios.
- Las competencias mínimas atribuidas a los municipios podrán ser incrementadas mediante la delegación de nuevas competencias por parte del Estado, las Comunidades Autónomas y otras entidades locales “en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana” (art. 27). Asimismo, las Comunidades Autónomas y el Estado también podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios o competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios (art. 37).
- La citada Ley reconoce que las Comunidades Autónomas “podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito” (art. 42).

---

7 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 03/04/1987), modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (BOE nº 301, de 17/12/2003).

Desde el punto de vista de la ordenación de los Servicios Sociales, la inexistencia de una Ley Nacional de Servicios Sociales ha motivado que las diferentes Comunidades Autónomas hayan organizado los Servicios Sociales siguiendo criterios propios. La iniciativa desarrollada a finales de los años 80 desde el entonces denominado Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Plan Concertado para las Prestaciones Básicas de los Servicios Sociales en las Corporaciones locales, intentaba paliar en parte esta carencia y sus posibles disfunciones a través del sistema estatal de financiación a las Comunidades autónomas, y de éstas a las corporaciones locales, en materia de Servicios Sociales.

El análisis comparativo de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales pone de relieve la similitud de los esquemas metodológicos seguidos en todas ellas, no se observan grandes diferencias conceptuales, ni en los principios generales de los Servicios Sociales, lo cual pone en evidencia un cierto acuerdo en cuanto a la configuración de los Servicios Sociales. Del estudio de dichas leyes (Arias *et al.*, 2004) y de la puesta en práctica del Plan Concertado se desprenden una serie de características comunes de los Servicios Sociales en todas ellas que se describirán en los párrafos siguientes.

Con carácter general, los titulares de los Servicios Sociales son las personas residentes, así como transeúntes, extranjeros, refugiados y apartidas, en virtud de lo establecido por los convenios internacionales para estos últimos.

Se trata de servicios que se reconocen como responsabilidad pública, en los cuales la titularidad y gestión de los servicios también puede ser pública, aunque se contempla la participación de la iniciativa privada y la colaboración del voluntariado. Éste es uno de sus principios inspiradores junto con los principios de participación, descentralización, prevención, solidaridad, coordinación, globalidad, integración, universalidad e igualdad. En desarrollo del principio de participación, los Servicios Sociales se proponen articular cauces de participación de la ciudadanía mediante consejos autonómicos, provinciales y locales creados para este fin.

Son servicios para toda la población, como consagra el principio de universalidad, es decir, una serie de intervenciones dirigidas a toda la población, con especial atención a aquellos colectivos que plantean necesidades específicas o más graves (Setién y Arriola, 1998).

Los Servicios Sociales constituyen prestaciones técnicas, es decir, “actividades organizadas y llevadas a cabo por personal especializado” (Setién y Arriola,

1998: 332). Así, los elementos que configuran los Servicios Sociales son un conjunto organizado de servicios, recursos, equipamientos, actuaciones, funciones y/o prestaciones de carácter humano, material, técnico o financiero.

Entre sus áreas de actuación prioritarias se señalan fundamentalmente dos:

- Básicas: atención a las necesidades de información y orientación, ayuda a domicilio y convivencia, prevención e inserción social y promoción y cooperación social, consideradas básicas para los Servicios Sociales.
- Específicas o sectoriales: atención a las necesidades específicas, entre otras, de familia, infancia, juventud, mujer, tercera edad, deficiencias, discapacidades y minusvalías y minorías étnicas.

De modo general, la actuación de los Servicios Sociales se estructura en dos niveles: la atención primaria y la atención especializada. El primero constituye el nivel de atención básico, que da respuesta a las necesidades recogidas en las áreas básicas de actuación prioritaria; por su parte, el segundo configura el nivel especializado, que atiende las necesidades específicas de determinados sectores de la población.

Esta división en dos niveles de actuación no ha impedido que algunas Comunidades autónomas y Ayuntamientos hayan creado servicios situados en un nivel intermedio, denominados con frecuencia “Servicios Sociales específicos”, por lo general prestados en los ámbitos territoriales en los que surge la necesidad de dichos servicios y próximos al entorno habitual de sus potenciales usuarios, frecuentemente municipal o comarcal.

Las competencias en materia de Servicios Sociales se distribuyen de acuerdo con la organización política y territorial de España:

- Las Comunidades autónomas tienen las competencias de planificación, evaluación, coordinación, inspección, asistencia técnica, estudio e investigación y las relativas a las relaciones con otras Comunidades autónomas y Organismos del Estado.
- Los Ayuntamientos asumen el análisis de las necesidades y recursos sociales existentes en su territorio, la titularidad, la programación y la gestión de los Servicios Sociales de atención primaria, comunitarios, generales o de base y de los Servicios Sociales especializados de ámbito municipal.
- Las Diputaciones y Cabildos tienen las competencias de coordinación intermunicipal, de apoyo a los municipios más pequeños y aquéllas que les deleguen las Comunidades autónomas.

Por último, la financiación de los Servicios Sociales procede en su mayoría de fondos públicos, aunque en ocasiones se contempla la concurrencia de la iniciativa privada y las aportaciones de los usuarios.

Dado que este trabajo analiza el desempeño profesional en uno de los niveles de actuación señalados, la atención primaria de los Servicios Sociales, desarrollamos a continuación las características de dicho nivel de actuación.

En primer lugar, aunque con distintas denominaciones (Servicios Sociales Generales, Comunitarios, de Base o de Atención Primaria), todas las Comunidades autónomas establecen un primer nivel de atención de los Servicios Sociales.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002: 9-10) denomina a este primer nivel de atención “Servicios Sociales Básicos”, es decir, “los dirigidos a toda la población con independencia de sus características sociales o demográficas, por tanto las actuaciones que desarrolla son universales. Constituyen el primer nivel de atención, como respuesta cercana ante cualquier demanda o necesidad. Se caracterizan por tener un ámbito de actuación circunscrito a un territorio, por la proximidad y fácil acceso a ello de los ciudadanos y coinciden con la zona donde desarrollan sus actividades los Centros de Servicios Sociales”.

De acuerdo con Saiz (1988), Martínez Román *et al.* (1996), Setién y Arriola (1998) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000), sus rasgos fundamentales son:

- a) Responsabilidad pública: son servicios cuya responsabilidad es atribuida a los poderes públicos.
- b) Universalidad: tienen por objeto, entre otros, promover y posibilitar el desarrollo y bienestar social de todos los ciudadanos residentes en la zona.
- c) Descentralización local: actúan en el nivel local, lo más próximos posible a los usuarios, por lo que su gestión suele ser competencia de los municipios.
- d) Territorialidad: el ámbito de actuación está circunscrito a un territorio determinado en función de las características del municipio. No existe, sin embargo, una uniformidad de criterios en cuanto al ámbito territorial de implantación de los Servicios Sociales en función de su densidad de población ni en cuanto a la ratio profesionales/habitantes, sino que se establece sobre la base de diferentes factores geográficos, de incidencia de necesidades sociales, etc.
- e) Puerta de entrada al sistema: se consideran el primer escalón del sistema de protección social, la puerta de acceso obligatoria a la red pública de Servicios Sociales. Es el lugar de referencia para plantear, en primera

instancia, las demandas a los Servicios Sociales, y desde donde se puede derivar, si se considera adecuado, hacia los Servicios Sociales de atención especializada.

- f)** Acceso directo y atención inicial: por lo tanto, son el lugar en el que se reciben y atienden, inicialmente y de forma directa, las demandas realizadas por personas, familias, grupos o entidades sociales.
- g)** Polivalencia: reciben todo tipo de demandas dentro de las competencias propias de los Servicios Sociales y en su marco de actuación, y trabajan con el conjunto de la población. La polivalencia implica la oferta de unos servicios mínimos para toda la población, sin distinciones, queriendo reforzar la atención social comunitaria, en contraposición a la atención social especializada.
- h)** Especificidad y sectorialidad: además, se atiende a las necesidades específicas de determinados sectores de la población que encuentran obstáculos en su trayectoria vital, trabajando sectorialmente con menores, ancianos, jóvenes, personas con discapacidades, etc.
- i)** Trabajo en equipos multiprofesionales: la intervención tiende a ser llevada a cabo por equipos multiprofesionales (Trabajadores sociales, Psicólogos, Pedagogos, Educadores de Calle, Trabajadores familiares, Auxiliares de Ayuda a domicilio, Animadores socioculturales, Sociólogos, Graduados Sociales, Administrativos, etc.). El número de profesionales suele estar en relación directa con las posibilidades de financiación, y el tipo de cualificación o perfil profesional de los mismos depende de muy diferentes criterios (cantidad de financiación, tipo de necesidades del territorio, tipo de programas o servicios desarrollados, etc.). En algunos casos, hay equipos básicos polivalentes y en otros, equipos específicos que desarrollan funciones de apoyo a los equipos básicos.
- j)** Intervención de carácter abierto. La intervención primaria se basa en Servicios Sociales de carácter abierto, tratando de mantener a la persona en su propio medio ambiente, y por lo tanto tratando de prevenir o evitar la atención institucional, de carácter cerrado. Así, pueden denominarse “servicios de medio abierto”.
- k)** Intervención de carácter globalizador. La intervención primaria tiene también un carácter globalizador, entendido como un proceso cognitivo consistente en percibir de una manera compleja y genérica un conjunto y en pasar, en un segundo momento, al análisis de sus componentes particulares.
- l)** Coordinación territorial y participación. Desde la atención primaria se trata de potenciar el tejido social del territorio, promoviendo la necesaria coordinación de las entidades sociales, públicas y privadas, que interactúan en un territorio determinado y facilitando cauces para la mayor participación de toda la población.

Las diferentes Leyes autonómicas coinciden en considerar como funciones básicas las cuatro siguientes (Setién y Arriola, 1998):

1. Prestar información y orientación a todos los ciudadanos sobre sus derechos y los recursos sociales existentes, así como recoger información y detectar las necesidades de la población para posteriores planificaciones.
2. Facilitar la permanencia y autonomía en el medio habitual de convivencia, de individuos y familias y posibilitar medidas alternativas para aquellos casos que lo necesiten.
3. Promover la inserción social de personas, familias y grupos en situación o riesgo de marginación.
4. Fomentar la participación social de la comunidad, estableciendo vías de colaboración, impulsando el asociacionismo y el voluntariado.

Además de las funciones antes señaladas, algunas Leyes contemplan también las que siguen:

5. Gestión y prestación de ayudas económicas en respuesta a situaciones de necesidad.
6. Derivación a servicios especializados de aquellas situaciones problema, que por sus características requieren de intervenciones más complejas.
7. Prevenir y /o eliminar las causas de los problemas sociales y de las situaciones de marginación, interviniendo en el origen de las mismas.
8. Establecer actuaciones de coordinación con otros servicios municipales de bienestar social y con los servicios sociales especializados.

## Comunidad Valenciana.

- 2.2.2.** A tenor de lo dispuesto por la Constitución Española, la Comunidad Valenciana aprueba su Estatuto de Autonomía en 1982, que posteriormente reforma en 2006<sup>8</sup>. El Estatuto establece que la Generalitat Valenciana asumirá la competencia exclusiva, entre otras, en las materias relativas a: asistencia social; fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial que desarrollen sus funciones fundamentalmente en la Comunidad Valenciana; instituciones públicas de protección y ayuda a diferentes sectores de población (menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, minusválidos) y demás grupos o sectores sociales requeridos de especial protección (art. 31).

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 164, de 10/07/1982; DOGV nº 74, de 15/07/1982). Ley 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, de 11/04/2006; DOGV nº 5238, de 11/04/2006).

En consecuencia, mediante el Estatuto la Generalitat Valenciana se obliga al establecimiento del marco normativo básico de un sistema de atención que integre de manera coordinada y coherente la red pública de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

La primera Ley de Servicios Sociales fue aprobada en 1989<sup>9</sup>. El Preámbulo de esta primera Ley señalaba que su objetivo básico era la creación y consolidación del sistema público de Servicios Sociales construido sobre tres ejes fundamentales:

- El desarrollo de los derechos sociales que la Constitución atribuye a todos los ciudadanos.
- El reconocimiento de la responsabilidad de la Administración en la planificación, gestión y evaluación de aquellos recursos que promueven las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas.
- La regulación de la iniciativa social en el marco del sistema público de Servicios Sociales que, sin delegar responsabilidades, evite los paralelismos, la desconfianza, la concurrencia o la contraposición.

La Ley 5/1989 fue objeto de un desarrollo normativo posterior, con arreglo a lo dispuesto en su Disposición Final Primera, mediante el denominado Plan de Ordenación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, 1990)<sup>10</sup>, elaborado por la Direcció General de Serveis Socials de la entonces Conselleria de Treball i Seguretat Social. Este Plan supuso la revisión del aprobado en 1987 para adaptarlo a la terminología y contenido de la Ley de Servicios Sociales<sup>11</sup>.

Como apunta Mira-Perceval (2004), el desarrollo de los Servicios Sociales hasta la aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales, también se llevó a cabo mediante la aplicación de planes sectoriales orientados a diseñar la intervención relativa a las necesidades específicas de determinados grupos

9 Ley de la Generalitat Valenciana 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana. (DOGV nº 1.105, de 12/07/1989).

10 Además de la Ley 5/1989, la normativa básica que daba contenido a este Plan de Ordenación de los Servicios Sociales fue el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre registro, autorización y acreditación de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 1.274, de 29/03/1990) y la Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre registro, autorización y acreditación de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 1.291, de 26/04/1990).

11 Decreto 72/1987, de 25 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana (DOGV nº 605, de 10/06/1987).

de población (Plan Integral de Atención Socio-sanitaria a la Tercera Edad de 1991 o el Programa Operativo PRODIS 1996-1998, por citar algunos), o mediante la aprobación de normativa específica, igualmente con ese mismo carácter sectorial (Ley de la Infancia de la Comunidad Valenciana de 1994, o la Ley sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos de 1997)<sup>12</sup>.

En 1997, las Cortes Valencianas aprueban una nueva Ley de Servicios Sociales<sup>13</sup>, con la que se derogaba la anterior de 1989. Según lo señalado en su Preámbulo, la nueva Ley 5/1997 nacía para mejorar y suplir las carencias de la anterior con base en la experiencia derivada de la gestión hasta ese momento realizada y en la proliferación de nuevos textos normativos en los diferentes sectores o áreas de actuación de los Servicios Sociales (internacionales, estatales y autonómicos).

Junto a ella, se han seguido estrategias de desarrollo de los Servicios Sociales fundamentalmente de carácter sectorial, de las que son ejemplo el Plan de Calidad Gerontológica (1998-2003), el Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (1999-2002), el Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la Comunidad Valenciana (2001), el Plan Integral de la Familia e Infancia (2002-2005), el Plan de inclusión Social de la Comunidad Valenciana (2003) o el Plan Estratégico de Inclusión Social de la Comunidad Valenciana (2006-2008).

Así, desde el punto de vista de la ordenación de los Servicios Sociales, en la actualidad son regulados y estructurados en el ámbito de la Comunidad Valenciana por la mencionada Ley 5/1997 de Servicios Sociales, norma que es de aplicación tanto a los Servicios Sociales autonómicos y locales, como a las Entidades públicas y privadas, sin ánimo de lucro, prestadoras de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana (art. 2).

Los objetivos generales de los Servicios Sociales (art. 1) pasan por:

- a)** La prevención, tratamiento y eliminación de cualquier causa o situación de marginación o desigualdad social.
- b)** La coordinación de los recursos y de las iniciativas públicas y privadas, así

12 Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de Protección de la Infancia (DOGV nº 2.408, de 16/12/1994). Ley 3/1997, de 16 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (DOGV nº 3.016, de 18/06/1997). Esta Ley ha sido modificada por la Ley 4/2002, de 18 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se modifica la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos. (DOGV. nº 4.279, de 26/06/2002).

13 Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 3.028, de 04/07/1997; Corrección de errores publicada en el DOGV nº 3.032, de 10/07/1997).

como de los aspectos sociales de los sistemas sanitarios y educativos.

- c)** El pleno desarrollo de la persona en el seno de la sociedad y el fomento de la solidaridad y de la participación ciudadana en el campo de los Servicios Sociales.

Para su desarrollo, señala como principios generales de actuación (art. 4) los siguientes:

- 1.** Responsabilidad pública en dar respuesta a los problemas sociales.
- 2.** Solidaridad y participación de la Sociedad civil.
- 3.** Prevención, planificación y evaluación.
- 4.** Igualdad y universalidad para asegurar una protección a todos los ciudadanos y ciudadanas sin discriminación de ninguna clase.
- 5.** Globalidad e integración, contemplando al individuo inmerso en una realidad social compleja.
- 6.** Descentralización, desconcentración y coordinación de la gestión, para lograr una mayor aproximación a los ciudadanos y ciudadanas, potenciando los Servicios Sociales Generales de las Administraciones locales.

Los titulares de los derechos (art. 3) que establece son:

- Los valencianos y transeúntes en el territorio valenciano.
- Los extranjeros, exiliados, refugiados y apátridas, en el territorio valenciano, según establezcan los tratados y convenios internacionales.

Los elementos que configuran el contenido de los Servicios Sociales (art. 9) comprenden aquellos recursos, actuaciones y prestaciones que tienden a cumplir los objetivos antes mencionados, con el fin de ayudar a las personas y grupos sociales a resolver sus problemas, superando sus dificultades, y de crear y conseguir recursos adecuados para mejorar su calidad de vida y la integración en la comunidad o entorno social al que pertenecen.

Para su desarrollo, la Ley establece una distribución de competencias entre los diferentes niveles de la administración pública:

- a)** Generalitat (art. 5). Se le atribuyen, entre otras, las siguientes competencias:
- Análisis de las necesidades, de las problemáticas, de las demandas y de los recursos existentes para los diferentes sectores.
  - Elaborar un Plan General de SS.SS. de carácter plurianual.
  - Coordinar las actuaciones de las distintas administraciones públicas y de la iniciativa privada.
  - Determinar la participación de la sociedad en la gestión de los SS.SS.
  - Establecer las prioridades tanto en la programación de las actuaciones

- como en las inversiones a realizar en los equipamientos.
- Crear, mantener y gestionar Servicios, Centros y Prestaciones económicas encomendados por esta ley.
  - Autorizar, registrar y acreditar los Centros y Servicios dedicados a la prestación de SS.SS. Establecer los mínimos de calidad que han de cumplir todos los centros y servicios del ámbito de los SS.SS. y supervisar y controlar que se lleven a cabo.
  - Asesorar técnicamente y apoyar económicamente a las Entidades locales y privadas que soliciten colaborar en la prestación de SS.SS.
- b)** Municipios, comarcas y entidades supramunicipales (art. 6). En su ámbito territorial, asumen las siguientes competencias:
- Análisis de las necesidades y de la problemática social existentes.
  - Titularidad y gestión de los SS.SS. Generales.
  - Programación de actividades en su campo social y coordinación de éstas con las instituciones y asociaciones privadas.
  - Fomento de la acción comunitaria, promoviendo la participación social en los SS.SS.
  - Gestión de los programas y de las ayudas económicas que le encomiende la Generalitat.
  - Titularidad y gestión de SS.SS. Especializados de su competencia territorial.
- c)** Diputaciones Provinciales (art. 6). Asumirán la cooperación y ayuda técnica y económica a los municipios, en especial a los de menos de 10.000 habitantes

Para ello, como ya vimos, la organización de los Servicios Sociales se estructura en dos niveles de intervención (art. 10): los Servicios Sociales Generales o Comunitarios y los Servicios Sociales Especializados. Por tratarse del contexto al que se refiere nuestra investigación, realizaremos un análisis más detallados de los primeros.

Los Servicios Sociales Generales o Comunitarios son la estructura básica del Sistema Público de SS.SS., mediante la prestación de una atención integrada y polivalente dirigida a toda la población a través de actuaciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras, de nivel primario, con carácter universal y gratuito (art. 11).

Tienen como finalidad promover el desarrollo pleno del individuo y de los grupos en que se integra, potenciando su participación en la búsqueda de recursos y priorizando las necesidades más urgentes y básicas (art. 11).

Los agentes encargados de su desarrollo son los equipos interdisciplinarios que cubran las diferentes áreas de Servicios Sociales en Centros Sociales dependientes de la Administración local (art. 11). Tales equipos suelen denominarse “Equipos Sociales de Base” (ESB), con arreglo a la terminología establecida por el desarrollo normativo que siguió a la primera Ley de Servicios Sociales de 1989<sup>14</sup>. Según éste, el ESB es definido como el “equipo interdisciplinario encargado de implantar los programas y formados como mínimo por un trabajador social con el apoyo administrativo preciso por cada diez mil habitantes. Se ampliará en razón de la problemática atendida que determinará la composición profesional del Equipo”<sup>15</sup>.

El equipamiento básico de los Servicios Sociales Generales son los Centros Sociales. La Ley 5/1997, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, en su artículo 27, establece que los Servicios Sociales Generales o Comunitarios, de ámbito local, se ubicarán en los Centros Sociales, de carácter polivalente, dotados de los recursos humanos, profesionales, técnicos y materiales precisos para desempeñar las funciones siguientes:

- a) Información, orientación y asesoramiento a la ciudadanía sobre sus derechos y los recursos existentes en el ámbito de los Servicios Sociales.
- b) Prevención, detección y análisis de las situaciones de riesgo y necesidad social.
- c) Desarrollo del asociacionismo como cauce para la cooperación social.
- d) Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio al individuo dentro de su núcleo familiar o de convivencia habitual.
- e) Prestación de los Servicios de Convivencia y Reinserción Social, como alternativas al internamiento en instituciones.
- f) Realización de aquellas otras actuaciones que se determinen según la normativa vigente.
- g) Cooperación y animación comunitaria estimulando la participación de las entidades sociales y ciudadanas en los asuntos sociales que más directamente les atañen.

Los Centros Sociales constituyen el equipamiento en el que se ubican los Equipos Sociales de Base encargados de desarrollar este primer nivel de atención.

---

14 Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre registro, autorización y acreditación de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 1.274, de 29/03/1990). Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Treball y Seguretat Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre registro, autorización y acreditación de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 1.291, de 26/04/1990).

15 Artículo nº 12 de la Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Treball y Seguretat Social.

El contenido de los Servicios Sociales Generales incluye tanto servicios como programas (art. 12). Los servicios a desarrollar por los Servicios Sociales Generales son dos:

1. Servicio de Información, Orientación y Asesoramiento técnico, dirigido a todos los ciudadanos y las ciudadanas para informarles, orientarles y asesorarles acerca de sus derechos, del ejercicio de los mismos y de los recursos sociales adecuados para resolver sus necesidades.
2. Servicio de Ayuda a Domicilio, para prestar atención de carácter doméstico, psicológico, rehabilitador, social, personal y educativo, cuando la situación individual o familiar sea de especial necesidad, procurando la permanencia de la persona en su núcleo familiar o convivencial de origen.

En cuanto a los programas, los Servicios Sociales Generales son responsables del desarrollo de cinco programas:

1. Programas de Cooperación Social, para impulsar y fomentar la iniciativa social, el asociacionismo, y el voluntariado social, de formar que se facilite una integración más eficaz de las personas en la sociedad, así como la animación comunitaria en la finalidad de promover actividades grupales tendentes a que sean las propias personas de una comunidad las que asuman su problemática, buscando soluciones a la misma.
2. Programas de Convivencia y Reinserción Social, orientados a promover la convivencia social y familiar, así como a posibilitar la integración en la comunidad, todo eso por medio de servicios de asesoramiento, acciones divulgativas generales y ayudas a carencias familiares y de situaciones conflictivas con el fin de:
  - Prevenir y poner remedio a los problemas derivados de la desintegración familiar.
  - Procurar la solución de situaciones carenciales, fomentando medios de reinserción para colectivos con alto riesgo de marginalidad.
3. Programas de Ocio y Tiempo Libre, que podrán ser gestionados por la Administración de la Generalitat, por las Entidades Locales en su ámbito territorial y por instituciones o asociaciones promovidas por la iniciativa privada.
4. Programas de Atención a Necesidades Básicas, que tendrán por objeto la atención a las necesidades más básicas de aquellos ciudadanos y aquellas ciudadanas que no las puedan abordar por sí mismos, mediante la gestión de prestaciones económicas.
5. Programas de Prevención y Reinserción Social, que tendrán por objeto el desarrollo de la intervención social en personas y grupos de alto riesgo que necesiten ayuda para la prevención de sus conflictos y su reinserción personal en el medio social.

Su desarrollo podrá ser realizado tanto desde el sector público como desde la iniciativa social, priorizando aquellos programas que:

- Favorezcan la permanencia en el medio familiar y habitual.
- Potencien la autonomía personal.
- Fomenten la participación social.

Al respecto de esta nueva estructura de programas planteada por la Ley 5/1997, cabe resaltar que a pesar de lo establecido en su articulado, apenas ha tenido un desarrollo normativo integrado que proporcionara coherencia al conjunto de los Servicios Sociales que regula. Paradójicamente, ello ha dado lugar a que la organización municipal de los Servicios Sociales Generales y los sistemas autonómicos de financiación actuales sigan basándose en la estructura anterior de los Programas Básicos de los Servicios Sociales Generales, cuya definición y contenido fueron introducidos por la primera Ley Valenciana de Servicios Sociales de 1989 y su desarrollo posterior recogido en el Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana (1990). Tales programas pretendía responder a cinco grupos de necesidades específicas cuya cobertura era atribuida al primer nivel de atención Sistema de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana, esto es:

- a) Necesidad de accesibilidad a los recursos sociales.
- b) Necesidad de contar con medios para la cobertura de las necesidades básicas.
- c) Necesidad de convivencia personal y social.
- d) Necesidad de integración social.
- e) Necesidad de participación social.

Con base en ellas y para darles respuesta, se articularon cinco Programas Básicos en los Servicios Sociales Generales o Comunitarios:

1. Programa de Información, Orientación y Asesoramiento, cuyo objeto es prestar información, orientación y asesoramiento sobre los derechos y recursos sociales existentes para la resolución de las necesidades de la población. Incluirá las funciones de diagnóstico y derivación, si procede.
2. Programa de Emergencia Social, cuyo objeto es la atención a las necesidades más básicas de aquellos ciudadanos que no las pueden satisfacer por sí mismos.
3. Programa de Convivencia, cuyo objeto es favorecer la integración comunitaria y propiciar la convivencia de las personas por medios normalizados, así como potenciar la creación de los recursos necesarios.
4. Programa de Cooperación, cuyo objeto es potenciar la vida de la comunidad, propiciando la participación en tareas comunes y fomentando la iniciativa social, el asociacionismo y el voluntariado.

5. Programa de Prevención e Inserción Social, cuyo objeto es desarrollar la intervención social con personas o grupos de alto riesgo que necesitan de un apoyo para la prevención de sus conflictos y su inserción personal en el medio social, por causas sociales y/o económicas, por discapacidad o enfermedad mental, drogadicción, exreclusos y jóvenes con dificultades de socialización.

Cabe mencionar también que la Ley de Protección de la Infancia<sup>16</sup> vigente en la Comunidad Valenciana atribuye a los Servicios Sociales de las corporaciones locales las funciones de prevención, información, promoción y reinserción social en materia de menores, y la colaboración con la Generalitat Valenciana en la orientación y seguimiento de los casos que requieran su intervención en el propio medio (art. 5). Así, las medidas de atención primaria serán competencia municipal, siendo coordinadas por los Servicios Sociales Generales en el ámbito territorial del municipio (art. 15).

Por su parte, la Ley sobre Dependencias y otros Trastornos Adictivos<sup>17</sup> establece que las Administraciones Públicas priorizarán la prevención comunitaria de las drogodependencias y otros trastornos adictivos en el ámbito comunitario. De modo que las actuaciones de los Servicios Sociales dirigidas a la prevención de las drogodependencias se considerarán como áreas de actuación preferente y deberán ser potenciadas dentro de los programas de Servicios Sociales Generales y Especializados (art. 8). Los Servicios Sociales, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, velarán por la adecuada reinserción social de la persona drogodependiente en su entorno y por el asesoramiento continuo de sus familiares (art. 14). Asimismo, los municipios de más de 20.000 habitantes tendrán la responsabilidad o competencia mínima de aprobar y ejecutar un Plan Municipal sobre Drogodependencias, que incluya programas de prevención e inserción social, así como de información, asesoramiento y motivación de drogodependientes a través de los Servicios Sociales Generales y Especializados (art. 43.2).

No podemos omitir en este recorrido la importancia que para los Servicios Sociales tendrá el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia<sup>18</sup>. Sin embargo, su

16 Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de Protección de la Infancia (DOGV nº 2.408, de 16/12/1994).

17 Ley 3/1997, de 16 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (DOGV nº 3.016, de 18/06/1997), modificada por la Ley 4/2002, de 18 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se modifica la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos (DOGV. nº 4.279, de 26/06/2002).

18 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE nº 299, DE 15/12/2006).

aprobación fue posterior al desarrollo del trabajo de campo, por lo que no hay referencias a la misma en los resultados.

Por último, de acuerdo con datos oficiales de la Conselleria de Benestar Social<sup>19</sup> para 2004 referidos a nuestro ámbito geográfico de estudio, los Servicios Sociales Generales en la provincia de Alicante eran prestados en la totalidad de los municipios<sup>20</sup> mediante algunas de las siguientes fórmulas administrativas (Pastor, 2004):

- a) 9 Mancomunidades, que en conjunto integraban a 68 Ayuntamientos.
- b) 10 Agrupaciones de Municipios, que reunían a un total de 35 Ayuntamientos.
- c) 38 Ayuntamientos, que prestaban estos servicios por sí mismos.

Según la misma fuente (Pastor, 2004), y aunque no todos los profesionales que a continuación se mencionan están presentes en todos los Equipos, con la excepción del trabajador social, sí se puede afirmar que el personal típico con funciones de atención directa de los Equipos Sociales de Base de la provincia estaba compuesto por los siguientes perfiles profesionales:

- a) Trabajadores sociales: 175
- b) Psicólogos: 36
- c) Educadores: 23

A pesar de que la fuente antes citada no los recoge, cabe mencionar que los Servicios Sociales Generales también cuentan, además del personal administrativo, con un número variable de otros trabajadores, ubicados en programas específicos, como animadores socioculturales, auxiliares de ayuda a domicilio, monitores gitanos, etc. de acuerdo con las necesidades del territorio y los programas implantados por el municipio para darles respuesta

---

19 Sección de Acción Comunitaria de la Delegación territorial de la Conselleria de Benestar Social en Alicante.

20 De acuerdo con los datos del Padrón Municipal de Habitantes 2003, la provincia de Alicante está compuesta por 141 municipios, de los cuales el 13.5% (n=19) cuentan con 20.000 o más habitantes y el 86.5% (n=122) con menos de 20.000 habitantes. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Página web: <http://www.ine.es> (Fecha de consulta: 17/02/2005).

### **3. LOS FENÓMENOS DE ESTUDIO: ESTÁTICA Y DINÁMICA DE LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES.**

Para el desarrollo de la investigación sobre la organización de los Servicios Sociales Generales ha sido necesario acotar las unidades de análisis o fenómenos a estudiar en dicho contexto organizativo, y en ellos qué variables y dimensiones analizar.

Nuestro interés se centra tanto en la forma que adoptan las estructuras de las organizaciones de Servicios Sociales, como en la dinámica de éstas, así como en las interacciones entre ambas. De este modo, se han escogido aspectos que mostraran la realidad organizacional actual de los ESB de los Servicios Sociales Generales tanto en su estática como en su dinámica. Los aspectos estáticos hacen referencia a la estructura de las organizaciones, en términos de tamaño y diferenciación del trabajo, mientras que los aspectos dinámicos remiten al funcionamiento de las áreas clave de la vida laboral y de los procesos centrales de dirección y gestión de las organizaciones, en tanto que tienen repercusiones sobre las relaciones que los individuos establecen con su trabajo.

En los apartados que siguen se definen los fenómenos objeto de estudio, las dimensiones que los componen y las estrategias de medición de los mismos más comunes, con especial referencia a las utilizadas en nuestra investigación.

#### **3.1. La estática de la organización: la estructura organizacional.**

Pfeffer (1991) plantea que el estudio de las organizaciones, en términos generales, se ha desarrollado fundamentalmente tomando al individuo como unidad de observación. Sin embargo, considera que la investigación ha de considerar también el nivel estructural o sistémico como nivel de análisis. Éste será uno de los enfoques que adoptemos en nuestra aproximación al contexto organizacional que es nuestro objeto de estudio.

Para Mintzberg (1989) la estructura de una organización puede ser definida

“como la suma total de las formas en que su trabajo es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda su coordinación entre estas tareas” (p. 6). Así, la estructura de una organización refleja la división del trabajo en tareas a desempeñar y la coordinación de dichas tareas para lograr los objetivos.

Hall (1996) define la estructura organizacional desde la perspectiva formal, a partir de la propuesta por Blau (1974: 12)<sup>21</sup>, como “la distribución de las personas en diferentes líneas, en las posiciones sociales que influyen el papel de ellas en las relaciones”. Amplía esta definición señalando que la estructura: implica una división del trabajo, es decir, que se le asignan diferentes tareas o puestos dentro de la organización; establece rangos o jerarquías, es decir, posiciones ocupadas por las personas que tienen reglas y reglamentos que especifican, en diferentes grados, cómo deben comportarse los que ocupan estas posiciones (Hall, 1996).

A su juicio, las estructuras organizacionales cumplen tres funciones básicas:

1. Son diseñadas para elaborar productos o prestar servicios de la organización y para alcanzar sus objetivos.
2. Minimizan o regulan la influencia de las variaciones individuales sobre la organización.
3. Son el medio en el que se ejercita el poder, donde se toman decisiones y donde se desarrollan las actividades de la organización.

Gibelman (2000) recoge algunas definiciones adicionales de estructura organizacional utilizadas en el ámbito de los servicios humanos:

- a) “ordenación o combinación formal de personas y funciones necesarios para lograr los resultados deseados” (Page, 1988: 46).
- b) “ordenación y niveles actuales de una organización respecto al poder, autoridad, responsabilidades y mecanismos para llevar a cabo sus funciones y prácticas (organizacionales)” (Skidmore, 1990: 97).

Todas las definiciones anteriores ponen el énfasis en la perspectiva formal de la estructura, pero, como reconoce Hall (1996), otras definiciones destacan la importancia de las interacciones humanas en la formación de estructuras, pues éstas configuran lo que sucede en una organización, y a la vez son configuradas por lo que sucede en la organización. Esta nueva perspectiva permite considerar la configuración de las estructuras organizacionales más como un proceso dinámico que como un estado final, y al mismo tiempo da relevancia a los procesos informales que se producen en la organización, es

---

21 BLAU, P.M. (1974), *On the nature of organizations*. New York, Wiley and Sons. Citado en Hall (1983: 52).

decir, al resultado de las interacciones entre las personas que trabajan en ella que no han sido establecidas formalmente por la organización. Es el denominado subsistema psicosocial de la organización, que incluye los factores psicológicos y de relación social que afectan a la conducta del personal y por lo tanto a la ejecución de la organización. La Escuela de las Relaciones Humanas los definió como “factores humanos”, tales como la personalidad, la motivación, la satisfacción laboral, la ansiedad, las actitudes y las interacciones personales.

Una y otra, la estructura formal y la informal, están estrechamente vinculadas entre sí. A veces, no pueden distinguirse una de la otra, de modo que la estructura formal es un reflejo de las pautas informales de comunicación, relación y comportamiento, surgidas espontáneamente, que son reconocidas oficialmente en la misma. Pero otras veces, ambas estructuras difieren ampliamente, y ello puede indicar que las relaciones formales son disfuncionales. De hecho, el origen de la estructura informal puede estar precisamente en las deficiencias de la estructura formal, así como en cambios habidos en las condiciones a las que se tiene que enfrentar la organización (García Sáiz, 2003).

En esta investigación se ha adoptado el enfoque teórico de la posición en el estudio de la estructura organizacional. Esta visión clásica de la estructura está basada en los trabajos de Weber (1947), Parsons (1951) y Homans (1958)<sup>22</sup>. Desde esta perspectiva, la estructura es un patrón de relaciones entre posiciones en la organización. Asociadas a cada posición existe un conjunto de roles que se espera que desempeñen las personas que ocupan dicha posición. Estos roles comprenden las conductas prescritas y las relaciones obligatorias que pertenecen a las personas que ocupan esa posición. En una organización, las posiciones y sus roles están formalmente definidos y existen con independencia de los miembros que las ocupan. Consideradas en conjunto, las posiciones y los roles asociados constituyen la estructura de la organización, relativamente estable y duradera, a menudo reflejada en un organigrama.

La perspectiva posicional de la estructura recoge aspectos importantes de la organización. Las posiciones diseñadas y los roles asignados a éstas por la organización definen el marco de acción de los individuos y limitan su conducta en la organización. En conclusión, en nuestra investigación entenderemos la estructura como un patrón formal de relaciones entre los miembros de una organización. Desde esta perspectiva, el organigrama organizacional es una

---

22 WEBER, M. (1947), *The theory of social and economic organization*. New York, Free Press; PARSONS, T. (1951), *The social system*. New York, Free Press; y HOMANS, G. (1958), “Social behavior as exchange”, en *American Journal of Sociology*, 62. Pp. 597-606. Citados en Gillespie (2000: 156).

de las maneras más utilizadas para describir la estructura de una organización e incluye sus líneas de autoridad, relaciones y subestructuras (departamentos, unidades o divisiones).

A los efectos de su exploración empírica en las organizaciones, han sido diversas las conceptualizaciones acerca de las dimensiones de la estructura organizacional. En este trabajo se sigue fundamentalmente la propuesta realizada por Peiró (1995), en la que se aúna dimensiones identificadas por diversos autores, integrándolas en un marco descriptivo de amplio alcance. Así, clasifica las dimensiones de la estructura en dos grupos: las dimensiones contextuales (tecnología y tamaño) y las dimensiones estructurales (centralización, complejidad y formalización). De ellas detallamos las que han sido objeto de análisis empírico en nuestro trabajo: tamaño y complejidad.

### 3.1.1. El tamaño.

Para Peiró (1995), la tecnología y el tamaño, ambas dimensiones contextuales, son componentes del medio interno de la organización y ejercen una influencia importante sobre la estructura de la organización.

En relación con el tamaño, aparentemente resulta sencillo definirlo con base en el número de empleados de una organización, pero esta definición entraña dificultades vinculadas a la definición misma de los límites de la organización, que determinan quiénes son parte de ella y quiénes no. Hall (1996) recoge una definición más compleja del tamaño a partir de cuatro componentes principales:

- La capacidad física de la organización, fundamentalmente establecida en términos espaciales.
- El personal disponible en la organización, es decir, el número de miembros de la organización. Ésta es la conceptualización del tamaño más común y la más utilizada en su medición. Será el componente que será objeto de exploración en nuestro trabajo empírico.
- Los *inputs* o los resultados de la organización, es decir, el número de clientes o personas atendidos y el volumen de producción o de servicios y programas ofertados. Según Gibelman (2000), el número de usuarios y el rango de programas ofrecidos también son variables importantes para determinar la necesidad y naturaleza de los subsistemas de la organización.
- Los recursos discrecionales de los que dispone una organización, en términos de cantidad de presupuesto o bienes de la organización.

El tamaño ha sido considerado por Gibelman (2000) un determinante importante de la estructura global de la organización y de la naturaleza y amplitud de sus subestructuras. Las grandes burocracias públicas, por ejemplo, están caracterizadas por contar con un elevado número de miembros, por la centralización de la toma de decisiones y la formalización de los procesos de trabajo mediante manuales de procedimiento y por una clara división del trabajo que distribuye la responsabilidad en la organización.

Mintzberg (1995) sugiere las siguientes relaciones entre estructura y tamaño, que contrasta posteriormente con evidencias empíricas:

- Cuanto mayor sea la organización, más formalizado tiende a estar su comportamiento.
- Cuanto más grande es una organización, más compleja es su estructura, es decir, más especializadas están sus tareas, más diferenciadas sus unidades y el componente directivo está más desarrollado.
- Cuanto más grande es una organización, mayor es el tamaño medio de sus unidades.

Desde el punto de vista de su medición empírica, el tamaño ha sido estimado a partir de diferentes indicadores, como los identificados por Hall (1996) que señalamos antes. Sin embargo, el indicador más utilizado para estimar el tamaño de una organización es el número de empleados de la misma.

En nuestra investigación, el tamaño de la organización se ha considerado a partir de tres indicadores:

- Tamaño de la organización: hace referencia al número total de empleados que componen la organización prestadora de los Servicios Sociales de la que forma parte el Equipo Social de Base, es decir, la Concejalía o Departamento del Ayuntamiento o el Área de la Mancomunidad o Agrupación de municipios que tengan atribuidas estas competencias.
- Tamaño del grupo de trabajo y número de trabajadores sociales en él: en términos operativos, se refiere, por un lado, al número de miembros que integran el Equipo Social de Base, con independencia de su categoría profesional, y, por otro lado, al número de trabajadores sociales de intervención directa con que cuenta dicho equipo.

### **3.1.2. La complejidad.**

En el grupo de dimensiones estructurales, Peiró (1995) incluye la complejidad o diferenciación, la formalización y la centralización.

En relación con la complejidad o diferenciación de la estructura, Mintzberg (1995) utiliza el término “especialización del puesto” para referirse a ellas. Consiste en el número de tareas que componen un puesto de trabajo determinado y al control que las personas tienen sobre las mismas.

Para Peiró (1995: 292) la complejidad hace referencia a “la multiplicidad de unidades estructurales en las que se agrupan los miembros de una organización”. Estas unidades pueden ser clasificadas en función de diferentes criterios (roles, puestos, conocimientos, funciones, rangos, etc.) y su formación se produce a través de un proceso de diferenciación horizontal o vertical, bien a través de la segmentación de la estructura existente, bien mediante la adición de nuevas unidades a la misma. El proceso de diferenciación da lugar a un incremento de la complejidad organizacional y repercute en otros aspectos estructurales de la organización como los sistemas de comunicación, su nivel de formalización y su grado de centralización.

Han sido identificados diferentes tipos de diferenciación: horizontal, vertical y espacial. La *diferenciación horizontal*, para Mintzberg (1995), es la dimensión horizontal de la especialización del puesto (la forma predominante de la división del trabajo) y constituye una parte intrínseca de toda organización. Consiste en la asignación a un puesto de un número limitado de tareas (pocas, en palabras de Mintzberg) y de la definición de éstas de forma detallada.

Por su parte, Hall (1996) identifica dos formas básicas de subdividir las tareas en una organización, es decir, de diferenciarlas horizontalmente, que están relacionadas con el tipo de tarea a realizar. La primera consiste en atribuir una amplia gama de actividades por desarrollar a especialistas altamente cualificados, normalmente profesionales a los que se asigna tareas no rutinarias y muy variadas; la segunda es subdividir las tareas de manera que las puedan realizar individuos no especialistas. En este segundo caso, se trata por lo general de tareas rutinarias y uniformes.

La especialización horizontal presenta ventajas para la organización y para sus miembros. Desde la perspectiva de la primera, aumenta la repetición del trabajo, facilitando en consecuencia su normalización y permitiendo que los resultados se produzcan con mayor uniformidad y eficiencia. Desde la perspectiva de los trabajadores, facilita el aprendizaje, puesto que los individuos tienen una cognición limitada: “en un mundo de complejidad técnica y organizativa, sólo se puede tratar efectivamente con una parte comprensible del todo” (Mintzberg, 1995: 100). En uno y otro caso, permite que los individuos se ajusten en mayor medida a las tareas asignadas en el puesto.

La *diferenciación vertical* remite a la especialización vertical de las tareas. En virtud de esta diferenciación, la realización del trabajo se separa de la administración del mismo mediante la creación de niveles jerárquicos en la estructura. Según Mintzberg (1995), las organizaciones utilizan esta especialización de los puestos en su dimensión vertical cuando creen que se necesita una perspectiva distinta para determinar cómo hay que realizar el trabajo operativo. De este modo, los puestos tienden frecuentemente a especializarse verticalmente por existir ya una especialización horizontal de las tareas.

La organización burocrática clásica de Weber ilustra una estructura vertical basada en una jerarquía de personal desde la base al ápice de la organización. La estructura horizontal, en un mismo nivel jerárquico de la organización, refleja la división de tareas dentro de la organización de acuerdo con conocimientos y habilidades especializados o con los diferentes programas que la organización ofrece.

Gibelman (2000) plantea que, por lo general, las organizaciones más pequeñas mostrarán características de una estructura horizontal, con énfasis en los equipos, los grupos de trabajo y la comunicación abierta. Aunque existe una clara función de liderazgo, la toma de decisiones es más democrática y tiene lugar teniendo en cuenta al personal. Cuando predominan las divisiones horizontales, se acentúa la necesidad de coordinación entre estas diferentes partes de la organización.

En el trabajo empírico exploraremos fundamentalmente la complejidad relativa a la diferenciación horizontal y vertical en las organizaciones objeto de estudio.

Desde el punto de vista de su medición empírica, en términos generales, la evaluación de las dimensiones estructurales puede ser enfocada desde dos perspectivas (Peiró, 1995; Hall, 1996):

- Subjetiva: a partir de las percepciones subjetivas de sus miembros.
- Objetiva: a partir del análisis de fuentes secundarias (registros oficiales, códigos de la organización, manuales de procedimiento, instrucciones, etc.) o de la información facilitada por informantes claves.

Por lo que respecta a la complejidad, siguiendo a Peiró (1995), la diferenciación horizontal puede ser evaluada con base en el grado de división de funciones entre los distintos departamentos y unidades de la organización, el grado de división del trabajo entre sus miembros mediante el establecimiento de los distintos puestos y tareas y mediante la división del conocimiento necesario

para la realización de las tareas y fines para los que ha sido creada la organización.

Por su parte, Hall (1996) señala que la diferenciación horizontal del trabajo no rutinario puede ser medida con base en el número de especialidades ocupacionales y profesionales presentes en la organización, mientras que la diferenciación horizontal de las tareas rutinarias y uniformes puede ser estimada a partir del análisis de las denominaciones de los puestos de trabajo en la estructura de la organización y sus repeticiones. También puede ser evaluada la complejidad horizontal de manera diferente, a partir del número de divisiones, departamentos o unidades dentro de una organización.

Por lo que respecta la determinación del grado de diferenciación vertical de la estructura, Peiró (1995) señala que las dos medidas más utilizadas son la proporción de personas con funciones directivas o de supervisión<sup>23</sup> respecto al total de miembros de la organización y la amplitud del control (*span of control*), es decir, el número de subordinados que dependen de un mismo director o supervisor de la organización. La diferenciación vertical también puede ser medida a partir el número de niveles jerárquicos o de supervisión presentes en la estructura de la organización (Hall, 1996), especialmente entre el ápice estratégico y el núcleo operativo.

En nuestra investigación, la complejidad de las organizaciones de Servicios Sociales estudiadas ha sido estimada a partir del grado de diferenciación horizontal y vertical del trabajo:

- Grado de especialización horizontal de los puestos de trabajo: nivel alcanzado por la división del trabajo en un mismo tipo de puesto de trabajo dentro del mismo nivel jerárquico de la organización. En términos operativos, se refiere al grado de diversidad de las funciones y tareas asignadas a un puesto de trabajo. En palabras de Mintzberg (1995: 99), la especialización horizontal hace referencia al “ámbito” del puesto, es decir, a cuántas tareas distintas contiene cada puesto de trabajo. Un nivel bajo de especialización horizontal significa que un trabajador realiza múltiples funciones, pasando continuamente de una tarea a otra. Por el contrario, un grado elevado de especialización horizontal indica que un trabajador centra sus esfuerzos en una única tarea que repite de forma continuada en el puesto de trabajo que ocupa. La diferenciación horizontal se ha estimado tomando como referencia la división del trabajo existente en el grupo

---

23 Peiró (1995: 293) las denomina “componente administrativo”, haciendo referencia a los miembros de la organización que están encargados de coordinar, facilitar, apoyar y supervisar las actividades de la organización para que sean realizadas con eficacia.

profesional de los trabajadores sociales, cuando estaba integrado por más de un trabajador social, ya que éste es el perfil profesional básico de referencia en los Servicios Sociales Generales y, por tanto, el más numeroso.

- Grado de especialización vertical de los puestos de trabajo: nivel alcanzado por la división del trabajo en los puestos de trabajo en distintos niveles jerárquicos. En términos operativos, hace referencia al número de niveles jerárquicos existentes en la organización entre su ápice estratégico y su núcleo operativo. La especialización vertical, en palabras de Mintzberg (1995: 99), hace referencia a la “profundidad” del puesto, es decir, al grado de control ejercido por un trabajador sobre su trabajo y se manifiesta en la separación de la realización del trabajo y de la administración del mismo. Un nivel bajo de especialización vertical indica que un trabajador del núcleo operativo controla cada aspecto de su actividad laboral además de realizarla. Un grado elevado de especialización vertical significa que un trabajador del núcleo operativo ha perdido parte del control sobre su trabajo, y parte de ese control pasa a ser ejercido por el nivel jerárquico inmediatamente superior y así, sucesivamente, según el número de niveles jerárquicos existentes en la organización.

### 3.1.3. Tipología de estructuras organizacionales.

Una de las tipologías de estructuras organizacionales más difundida es la formulada por Mintzberg (1992, 1995). Este autor define la estructura con base en las formas en que la organización divide el trabajo y en los mecanismos que utiliza para la coordinación de dicho trabajo.

La forma básica de la división del trabajo en una organización consiste en una diferenciación general de las tareas de sus miembros, que da lugar a diferentes partes en la estructura organizacional. De acuerdo con Mintzberg (1992, 1995), las partes básicas de las que puede constar una organización son:

- a) El ápice estratégico. Está constituido por todas las personas con la responsabilidad general de la organización. Es la parte encargada de que la organización cumpla su misión de manera eficaz y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización.
- b) El núcleo operativo. Está compuesto por las personas que realizan el trabajo básico de la organización directamente relacionado con la producción de servicios y productos, es decir, las tareas de *input*, transformación, *output* y apoyo directo a las tareas anteriores.
- c) La línea media. Es la parte de la organización que vincula al núcleo

operativo y al ápice estratégico entre sí. Se trata de un nivel directivo intermedio.

- d)** La tecnoestructura. Está compuesta por analistas, encargados de la normalización en la organización. Planifican y controlan formalmente el trabajo de otros y facilitan la adaptación de la organización a su entorno. Se encuentra fuera de la línea jerárquica de autoridad.
- e)** El *staff* de apoyo. Comprende a las personas que prestan servicios internos a la organización fuera del flujo de trabajo del núcleo operativo, al que descargan de tareas. También se ubica fuera de la línea jerárquica de autoridad.
- f)** La ideología. Todas las organizaciones tienen una cultura que describe su forma de hacer las cosas. La ideología remite a un tipo de cultura muy concreto que hace referencia a un sistema de valores y creencias desarrollado y muy arraigado que distingue a una organización de las demás. Incluye tanto las tradiciones, creencias y valores como las rutinas de funcionamiento interno de una organización. Proporciona un estímulo fundamental a la estructura.

Según Mintzberg, los mecanismos de coordinación del trabajo son los elementos más básicos de la estructura y lo que mantiene unida a la organización. Formula seis tipos de mecanismos:

- a)** La adaptación mutua, también denominada ajuste mutuo, logra coordinar el trabajo mediante la comunicación informal. En este tipo de mecanismo, el trabajo es controlado directamente por quienes lo realizan.
- b)** La supervisión directa logra la coordinación al responsabilizarse una persona del trabajo de los demás, proporcionándoles instrucciones o controlando sus acciones.
- c)** La normalización o estandarización del proceso de trabajo. Consiste en la programación o especificación del contenido del trabajo, es decir, qué hacer y cómo hacerlo.
- d)** La normalización o estandarización de los resultados. Consiste en la especificación de los resultados (*outputs*) que se han de obtener con el trabajo.
- e)** La normalización o estandarización de las habilidades. Las habilidades y los conocimientos (*inputs*) se estandarizan cuando se especifica el tipo de preparación requerida para la realización del trabajo.
- f)** La normalización o estandarización de las reglas o normas. Se basa en el desarrollo de creencias o reglas que afectan al trabajo, compartidas entre los miembros de la organización. Son estas reglas compartidas las que hacen todos los miembros de la organización funcionen de acuerdo con el mismo conjunto de doctrinas.

Para Mintzberg, la estructura de una organización es el resultado de la combinación de varios tipos de elementos:

1. Los componentes básicos de que consta la organización (núcleo operativo, línea media, ápice estratégico, tecnoestructura, *staff* de apoyo e ideología).
2. Los mecanismos de coordinación que rigen el funcionamiento de la organización (adaptación mutua, supervisión directa y normalización o estandarización del proceso de trabajo, de los resultados, de las habilidades o de las reglas).
3. Los parámetros de diseño de la organización que son los medios utilizados para la dividir y coordinar el trabajo. Se concretan en parámetros de diseño de los puestos (la especialización del puesto, la formalización del comportamiento, la formación y el adoctrinamiento), los parámetros de diseño de la superestructura (la agrupación de la unidad, el tamaño de la unidad), los factores de diseño de vínculos laterales (los sistemas de planificación y control, los dispositivos de enlace) y los parámetros de diseño del sistema de toma de decisiones (la descentralización vertical y horizontal).
4. Los factores de contingencia, que son las variables o condiciones organizacionales que hacen que una organización use determinados parámetros para el diseño de la organización. Los factores contingentes son, en términos generales, la edad y tamaño de la organización, el sistema técnico, el entorno y el poder.

En su primera propuesta de 1979 (Mintzberg, 1995), el autor plantea cinco configuraciones estructurales típicas (estructura simple, burocracia maquinal, burocracia profesional, estructura divisional y adhocracia) a las que en 1983, añade dos más (misionera y política) (Mintzberg, 1992) (cuadro n° 3). Cada configuración estructural debe de ser entendida como un “tipo ideal”, siguiendo la denominación utilizada por Max Weber, es decir, se trata de formas puras a las que las organizaciones reales se aproximan aunque no concuerden perfectamente con ellas (Mintzberg, 1991). Además, por lo general, en la realidad las organizaciones pueden contar con características de más de una de estas configuraciones.

**Cuadro 3.** Configuraciones estructurales básicas.

Configuración	Principal mecanismo de coordinación	Parte clave de la organización	Tipo de descentralización
<i>Empresarial (estructura simple)</i>	Supervisión directa	Ápice estratégico	Centralización vertical y horizontal
<i>Maquinal (burocracia mecánica)</i>	Estandarización de los procesos de trabajo	Tecnoestructura	Descentralización horizontal limitada (selectiva)
<i>Profesional (burocracia profesional)</i>	Estandarización de conocimientos y habilidades	Núcleo operativo	Descentralización horizontal y vertical
<i>Diversificada (estructura divisional)</i>	Estandarización de resultados	Línea media	Descentralización vertical limitada (paralela)
<i>Innovadora (adhocracia)</i>	Adaptación mutua	Staff de apoyo (y núcleo operativo en la adhocracia operativa)	Descentralización vertical y horizontal selectiva
<i>Misionera</i>	Estandarización de las normas	Ideología	Descentralización pura
<i>Política</i>	Ninguno	Ninguna	Varios

Fuente: Mintzberg (1989, 1992, 1995).

La *organización empresarial o estructura simple* suele estar formada por un número reducido de miembros que están bajo la influencia de un fuerte liderazgo. Es difícil que surjan en ellas comportamientos políticos como los de la organización de tipo político y tienden a existir una comunicación abierta y directa entre el ápice estratégico y el núcleo operativo.

Desde el punto de vista de la estructura, se caracteriza por la falta de elaboración, tiene un marcado carácter informal y flexible. Sólo suelen contar con el núcleo operativo y el ápice estratégico, que es su componente fundamental. Dispone de una tecnoestructura mínima o inexistente, de un reducido *staff* de apoyo, una división poco estricta del trabajo, una diferenciación mínima de unidades y una pequeña jerarquía directiva. El comportamiento está poco formalizado, haciendo un uso mínimo de la planificación y de la formación y de los dispositivos de enlace. Se trata de una estructura eminentemente orgánica. Su tamaño reducido facilita el uso de la supervisión directa como principal mecanismo de coordinación entre el líder y los operadores. Suele ser la forma que adoptan las organizaciones en sus inicios, aunque luego se desarrollan

hacia otras configuraciones estructurales más complejas.

La *organización maquinal o burocracia mecánica*<sup>24</sup> se caracteriza por tener una estructura burocrática centralizada verticalmente, además de tener procedimientos formales y trabajo especializado y rutinario en el núcleo operativo, abundancia de normas y comunicación formal en toda la organización, unidades de gran tamaño en el nivel operativo, tareas agrupadas por funciones y el poder de decisión está relativamente centralizado y reside en la posición en la organización (autoridad jerárquica).

Se trata de una estructura mecánica, muy formalizada, cuyo componente central es la tecnoestructura, que es la que posibilita la estandarización. Con ello se intenta eliminar cualquier tipo de incertidumbre que dificulte el desarrollo de la actividad, establecer diferencias claras y marcadas entre los distintos componentes de la organización y crear canales de comunicación formales en la organización en su conjunto. Su principal mecanismo coordinador es la estandarización de los procesos de trabajo.

La *organización profesional* se caracteriza por la complejidad de las actividades a realizar para lo cual cuenta con especialistas debidamente formados y adocotrados en su núcleo operativo, los profesionales, a los que confiere un control considerable sobre su propio trabajo.

Se trata de una estructura burocrática cuyo componente principal es su núcleo de operaciones formado por profesionales. Son estos profesionales, formados fuera de la organización, los que aportan una parte importante de las normas y procedimientos de ejecución de su trabajo que predeterminan lo que hay que hacer. La tecnoestructura es mínima y el *staff* de apoyo amplio. Para la coordinación del trabajo utiliza fundamentalmente la normalización de las habilidades y de los conocimientos. En este tipo de organización, el poder de decisión reside más en la pericia que en la jerarquía, se trata del poder del experto (autoridad profesional). De este modo, existe una importante descentralización horizontal y vertical.

De este modo, la burocracia profesional es una estructura organizacional en la que se pone el énfasis en la estandarización de las habilidades y cualificación de los trabajadores más que en la estandarización del proceso de trabajo. Mintzberg (1992) la define como una “meritocracia”, es decir, una organización

---

24 El término “burocracia” es utilizado por Mintzberg (1995) para referirse a aquellas estructuras organizativas en la que medida en que su comportamiento sea predecible o esté predeterminado, es decir, normalizado.

que depende de las habilidades y conocimiento de sus profesionales para funcionar. Aunque Mintzberg se refiere a estos trabajadores especializados como “profesionales”, entre estos empleados pueden incluirse individuos experimentados y entrenados por la organización, así como profesionales con una formación externa acreditada<sup>25</sup>, cuyas expectativas recíprocas respecto a las tareas a realizar han de ser coherentes y complementarias.

La *organización diversificada o forma divisional*, también denominada “estructura matricial o divisional”, más que una estructura completa es una superposición de estructuras que cuentan con una estructura propia. Al igual que la organización profesional, es una organización integrada, una serie de entidades semiautónomas acopladas mediante una estructura administrativa central. Pero las entidades no son individuos, profesionales del núcleo operativo, sino unidades (“divisiones”) ubicadas en el nivel medio.

Aunque en principio las divisiones de una estructura divisional pueden adoptar cualquier configuración estructural interna, el control ejercido desde la sede central hace que tiendan a adoptar la forma de estructuras mecánicas. Ello se debe a que su principal mecanismo de coordinación es la estandarización de los resultados, lo que permite a la sede central controlar las divisiones pero respetar, al mismo tiempo, su autonomía. Es preciso destacar que en cada división, en función de la estructura que adopte, prevalecerá un mecanismo u otro de coordinación del trabajo.

La *organización innovadora o adhocrática* fundamenta su estructura en el proceso de aprendizaje, donde la estrategia evoluciona según una variedad de procesos más bien autodirigidos que dirigidos externamente por la dirección. Responde a la necesidad de innovación de los productos o servicios de la organización.

Su estructura es orgánica y selectivamente descentralizada, con una escasa formalización del comportamiento. Su parte fundamental es el *staff* de apoyo, integrado por los especialistas necesarios, y también el núcleo operativo en el caso de la adhocracia operativa. Necesita de profesionales expertos que se integren en equipos multidisciplinares *ad hoc*, formados por directivos de línea media y miembros del *staff* de apoyo y del núcleo operativo, organizados en torno a un proyecto de innovación determinado. Por tanto, no puede basar la coordinación del trabajo en ninguna forma de estandarización, pues se

---

25 Esta diferenciación de trabajadores responde al denominado “sistema de las profesiones” por Abbott (1988). Mediante este sistema se produce una jerarquización de las diferentes profesiones, éstas reclaman y asumen en exclusividad un campo de competencia profesional determinado y utilizan su posición relativa de poder y su dominio de un campo específico como elemento diferenciador respecto a otras profesiones.

persigue alejarse de lo preestablecido, sino en la adaptación mutua. En ella, las diferencias jerárquicas se minimizan pues se precisa la flexibilidad necesaria para afrontar los cambios que permiten lograr la innovación del producto o servicio.

La *organización misionera* es un tipo de organización muy diferente a las anteriores, cuyo elemento diferenciador es la solidez de su ideología. Cuenta con una marcada ideología, es decir, un sistema de valores y creencias firmemente compartido por todos sus miembros. Desarrolla un intenso poder unificador dirigido a integrar las metas individuales con las organizacionales, generando un sentido de misión y fomentando la suma solidaria de esfuerzos para alcanzarla.

Desde el punto de vista de su estructura, por regla general, no cuentan con un componente o parte de la organización claramente definido. Están fuertemente descentralizadas y débilmente organizadas en pequeñas unidades, pero con controles normativos muy potentes. Por ello, su principal mecanismo de coordinación es la estandarización de normas, reforzada con la selección, socialización y adoctrinamiento de sus miembros. Esta estandarización está dirigida a garantizar que todos los miembros compartan los mismos valores y creencias y cooperen para el logro de la misión. Se distingue de la estructura simple en que el poder no está centralizado en una sola persona (la persona fundadora) sino que es ampliamente compartido mediante una intensa descentralización.

En función de su misión pueden ser de diferentes tipos: reformadoras (misión: cambiar el mundo directamente), como las asociaciones de defensa de minorías; conversoras (misión: cambiar el mundo indirectamente, atrayendo a sus miembros y haciéndolos cambiar), como Alcohólicos Anónimos u otros grupos de autoayuda; o claustrales (no buscan tanto cambiar las cosas como que sus miembros sigan un estilo de vida único), como los monasterios u órdenes religiosas.

Por último, la *organización política* se caracteriza por la presencia de un conflicto de intereses que ejerce una influencia dominante sobre la actividad organizacional y provoca un nivel de conflicto considerable. No se trata, por tanto, de organizaciones en las que existe conflicto, consustancial a las mismas, si éste no tiene un papel dominante sobre la misma. Generalmente envuelven a una organización convencional pero a veces son lo suficientemente fuertes para crear una configuración estructural propia. De algún modo representan un predominio extraordinario de la estructura informal sobre la formal que provoca ese elevado nivel de conflicto.

Las organizaciones dominadas por el comportamiento político no funcionan claramente bajo ninguna de las configuraciones estructurales anteriores, pues se describen mejor en términos de poder y no de estructura. Reflejan un poder fuera de los cauces legítimos de la organización en lo que respecta a los medios que utiliza y a los fines que persigue. Estas organizaciones tienden a dividir más que a integrar, a enfrentar a individuos y grupos entre sí y contra los sistemas de influencia legítimos. Desempeñan una serie de funciones en las organizaciones, especialmente las que ayudan a efectuar los cambios necesarios bloqueados por los sistemas legítimos de influencia.

En términos generales, en este tipo de organizaciones no predomina una parte sobre otra, ningún mecanismo de coordinación, ni hay una forma estable de centralización o descentralización. Pueden adoptar bien una forma temporal o permanente. La primera refleja momentos críticos en el ciclo vital de la organización, es decir, transiciones que provocan conflictos. La segunda forma es la que corresponde a situaciones prolongadas de competición interna o, incluso, de corrupción.

Para Austin (2002), en las OSH se pueden encontrar ejemplos de los cinco modelos organizacionales que inicialmente propuso Mintzberg (1989, 1995). No obstante, la burocracia profesional, o una combinación de burocracia profesional y burocracia mecánica, es la estructura organizacional más frecuente.

### **3.2. La dinámica de la organización: áreas de la vida laboral y procesos de dirección y gestión.**

La dinámica de la organización ha sido estimada a partir de seis áreas clave de la vida laboral y de cuatro procesos clave de dirección y gestión de la organización definidos por Maslach y Leiter (1997) y Leiter y Maslach (1999, 2000a, 2000b, 2005) para identificar los elementos del contexto organizacional que tiene relación significativa con el burnout y con la calidad de las relaciones de las personas con su trabajo. Para estos autores, el burnout no surge de una propiedad determinada de la organización sino de los desajustes crónicos entre las personas y sus contextos laborales en algunas o todas estas áreas. Éstas son, en su opinión, los principales antecedentes organizacionales del burnout. De este modo, su propuesta pone el énfasis en la relación de la persona con la organización.

La perspectiva anterior coincide con el análisis realizado por Pfeffer (1991)

sobre las relaciones entre estructura y resultados individuales. En él adopta un enfoque estructural al considerar los patrones de relaciones sociales en la organización no sobre la base de las características individuales (personalidad, motivación, actitudes, biografía o creencias) sino a partir de las propiedades de la estructura social de la organización, es decir, las oportunidades para las relaciones sociales creadas por la composición y la estructura de posiciones en la organización, que son externas al individuo. Su argumento reside en que, si las organizaciones son entidades sociales y relacionales, es útil buscar la comprensión y la explicación de la conducta en las propiedades estructurales de la organización. Para ello, Pfeffer (1991) parte de una definición de estructura organizacional que combina la perspectiva formal y la interaccional. Según este autor, la estructura de la organización está definida principalmente por dos elementos: la estructura formal representada gráficamente con el organigrama, que establece el patrón de relaciones basadas en la tarea o las funciones desarrolladas en la organización; por la estructura social, es decir, las características de los patrones de interacción y comunicación entre los actores de la organización y los atributos sociales de éstos, entendidos como las características agregadas del conjunto de miembros de la organización, como la distribución del género, los ingresos, las ocupaciones, etc.

### 3.2.1. Áreas clave de la vida laboral

Las áreas clave de la vida organizacional son seis áreas estratégicas, definidas por Maslach y Leiter (1997) y Leiter y Maslach (1999, 2000b, 2004, 2005), en las que se producen los principales desajustes entre las personas y su trabajo. Estas condiciones del contexto organizacional representan los principales factores antecedentes del burnout laboral, y este tipo de estrés laboral crónico tiene importantes efectos que pueden afectar a los trabajadores y a la organización en su conjunto, pues actúa como predictor de los resultados laborales, como la conducta en el trabajo (Leiter y Maslach, 2004). En síntesis, el contexto organizacional es el origen principal del burnout y de una relación negativa de las personas con su trabajo y las evidencias empíricas han mostrado que este fenómeno tiene efectos moduladores, entre otros aspectos, sobre el desempeño laboral, la satisfacción, el compromiso con el trabajo o la propensión al abandono de la organización (Maslach, Schaufeli y Leiter, 2001).

Las seis áreas clave de la vida organizacional son el volumen de trabajo, el control, la recompensa, la comunidad, la equidad y los valores.

Para Maslach y Leiter (1997), el *volumen de trabajo* es una dimensión clave de la

vida laboral. Desde la perspectiva de la organización, el volumen de trabajo significa productividad. Desde la perspectiva de los individuos, el volumen de trabajo significa tiempo y energía.

El volumen de trabajo se define como “la cantidad de trabajo a realizar en un tiempo dado” (Leiter y Maslach, 2000b: 172) que es manejable por el trabajador. Incluye cuánto hacer (cantidad de trabajo) y qué hacer (tipo de tareas). Los cambios que actualmente acontecen en el contexto laboral que estamos analizando, las organizaciones de Servicios Sociales, afectan al volumen de trabajo de tres maneras: es más intenso, demanda más tiempo y es más complejo.

Un volumen de trabajo en aumento tiene una relación consistente con el burnout, especialmente con el agotamiento emocional (Leiter y Maslach, 1999). Los individuos que carecen de tiempo y apoyo suficiente para recuperarse plenamente de las demandas del medio laboral son vulnerables al agotamiento emocional. Mayores demandas conducen a un mayor estrés y agotamiento.

Esta aparente clara relación entre el volumen de trabajo y el agotamiento no es simple. Varía de acuerdo con el tipo de trabajo y con la manera como las personas entienden su trabajo.

Los primeros trabajos sobre el burnout se centraron en las demandas de la relación de ayuda entre los trabajadores de los servicios humanos. La cualidad emocional de estas relaciones provoca reacciones en los proveedores del servicio, erosionando las fronteras entre sus vidas personales y el trabajo. El impacto de estos intercambios emocionales en el trabajo continúa una vez que el profesional ha terminado su jornada laboral. Este impacto emocional prolongado inhibe el proceso de recuperación necesario para atender adecuadamente las demandas del contexto laboral. Aunque frecuentemente los proveedores del servicio se incorporan a sus profesiones buscando implicación emocional en el trabajo, su contexto institucional no está siempre estructurado para permitir una participación duradera y resistente en las demandas laborales. Esta incongruencia entre los sistemas de apoyo organizacional y las demandas emocionales realizadas a los miembros del personal representa un desajuste frecuente en todo el sector de los servicios humanos (Leiter y Maslach, 1999).

Para estos autores, el asunto central a tener en cuenta en el desarrollo de las relaciones de los individuos con su trabajo no es, por tanto, la cualidad ni el tipo de trabajo emocional sino el ajuste entre el trabajo y las expectativas

depositadas por el trabajador en él. Así, señalan que “una carga de trabajo manejable ofrece la oportunidad de hacer aquello con lo que se disfruta, de alcanzar objetivos de la carrera profesional y de desarrollarse profesionalmente” (Leiter y Maslach, 2000b: 172). Por el contrario, los desajustes en el volumen de trabajo aparecen cuando hay mucho que hacer en muy poco tiempo y con muy pocos recursos.

El *control* es definido como “la oportunidad de escoger opciones y tomar decisiones para resolver problemas y para contribuir al cumplimiento de responsabilidades” (Leiter y Maslach, 2000b: 172). Implica la capacidad de establecer prioridades en el trabajo cotidiano, seleccionar maneras de realizar el trabajo y tomar decisiones sobre el uso de los recursos. Los autores señalan que “la capacidad de confiar en los colegas y en el personal de apoyo en el trabajo y de apelar a su pericia son elementos de control en el trabajo” (Leiter y Maslach, 2000b: 172). Un buen ajuste se da cuando hay una correspondencia entre el control y la responsabilidad. Un desequilibrio ocurre cuando las personas carecen de suficiente control para satisfacer las responsabilidades que les han sido atribuidas. El desequilibrio también se puede producir cuando las políticas o las estructuras laborales impiden la búsqueda de los objetivos importantes de la carrera profesional.

Maslach y Leiter (1997) señalan que la capacidad para establecer prioridades en el trabajo, para seleccionar enfoques desde los que realizar el trabajo y tomar decisiones acerca del uso de los recursos disponibles son centrales para ser un profesional. Cuando las personas no tienen control sobre aspectos importantes de su trabajo, ello les impide el tratamiento adecuado de los problemas que identifican. El asunto relevante no es si son capaces o están dispuestos a emprender dicha acción, sino si la organización tolerará una solución creativa al problema fuera de sus estructuras de control. Sin control, los individuos tendrán dificultades para equilibrar sus intereses con los de la organización.

Pero el control es una cosa relativa. Nadie tiene control completo en una organización:

- Casi todo lo que se realizan en una organización implica colaborar con otras personas, las cuales también quieren ejercer control sobre su trabajo. Así, el control organizacional es compartido. La autonomía de una persona llega hasta donde empieza la de otra.
- Muchos trabajos implican tratar con lo impredecible. Y está imprevisibilidad limita el ejercicio del control sobre el trabajo.

Los desajustes en el control de la actividad por parte del profesional ejercen su influencia en las relaciones que las personas establecen con su trabajo por dos vías: por el control insuficiente; por los desajustes en áreas asociadas de la vida laboral que provocan la incapacidad de los trabajadores para desarrollar y controlar su trabajo de una manera consistente con sus valores. Un buen ajuste se da cuando hay una correspondencia entre el control y la responsabilidad. Un desequilibrio ocurre cuando las personas carecen de suficiente control para satisfacer las responsabilidades que les han sido atribuidas. El desequilibrio también se puede producir cuando las políticas o las estructuras laborales impiden la búsqueda de los objetivos importantes de la carrera profesional.

La *recompensa* es definida por Maslach y Leiter (1997: 44) y Leiter y Maslach (2000b: 173) como el reconocimiento, económico o social, de las organizaciones a sus trabajadores por las contribuciones que realizan en el trabajo. Un sistema de recompensas significativo conoce las contribuciones laborales del personal y ofrece indicaciones claras de lo que la organización valora. Las personas experimentan la falta de reconocimiento como infravaloración de su trabajo y de sí mismos. Los sistemas de recompensas incluyen retroalimentación de los colegas además de sistemas formales de dirección y gestión.

Las personas esperan que sus trabajos les aporten recompensas extrínsecas (dinero, prestigio) y recompensas intrínsecas (satisfacción, seguridad). Uno de los grandes factores que contribuyen al burnout es la pérdida de recompensas intrínsecas al realizar el trabajo con otros colegas. La pérdida combinada de recompensas intrínsecas y extrínsecas disminuye las posibilidades de que el trabajador se comprometa con respecto al trabajo (Maslach y Leiter, 1997).

La *comunidad* se define como “la calidad del medio social de una organización” (Leiter y Maslach, 2000b: 173). La gente prospera en las comunidades de apoyo caracterizadas por la ayuda, la colaboración, y los sentimientos positivos. La confianza es el eje de cualquier sentido compartido de la comunidad. Los desajustes surgen en ausencia de un sentimiento de conexión positiva con otros en el trabajo y con una falta de confianza en la organización.

Leiter y Maslach (1999) incluyen en esta área las relaciones interpersonales entre los compañeros que crean sentimientos de pertenencia y seguridad en el contexto de trabajo, el apoyo mutuo y el trabajo en equipo.

La investigación sobre el contexto social del burnout en torno al concepto de comunidad en una organización, en sentido amplio, y la investigación de orientación comunitaria de Buunk y Schaufeli (1993) facilitan perspectivas

distintas pero consistentes. Ambos enfoques consideran la manera en que la calidad global de las interacciones entre las personas de una organización influye en las relaciones con su trabajo. Una comunidad activa, atenta y responsable es incompatible con el burnout.

La evaluación subjetiva de los miembros del personal de su contexto social es de relevancia para la calidad de las relaciones entre el individuo y su trabajo, por su influencia directa sobre ellas. Su sentido de comunidad y grupo con respecto a los compañeros o la orientación común hacia los receptores del servicio reflejan el grado en que la organización es congruente con sus expectativas.

Este contexto social complejo de la organización puede influir en su personal de modos diferentes y simultáneos. Se han encontrado diferentes patrones para el apoyo informal de compañeros o para el apoyo del supervisor en relación con el burnout:

- El apoyo del supervisor está más asociado con el agotamiento emocional, reflejando el impacto de aquél en el volumen de trabajo de los empleados.
- El apoyo de los compañeros está más relacionado con la realización o la eficacia en el trabajo, reflejando el valor que los miembros del personal depositan en la valoración experta de sus compañeros.

La *equidad* se define como “el grado en el que la organización tiene normas coherentes para todo el personal” (Leiter y Maslach, 2000b: 173). Un elemento importante es la asignación de recursos según los procedimientos generalmente entendidos que son consistentes con los objetivos de organización. La equidad comunica respeto por los miembros de la organización. Una falta de equidad indica confusión en los valores de una organización y en sus relaciones con el personal.

En opinión de Maslach y Leiter (1997), un contexto laboral es percibido como equitativo cuando están presentes tres elementos: confianza, franqueza y respeto. Estos tres elementos de la equidad son esenciales para mantener el compromiso de la persona con el trabajo. Por el contrario, su ausencia contribuye directamente al burnout.

Cuando una organización alcanza un sentido de comunidad, las personas confían unas en otras para cumplir sus roles en proyectos compartidos, para comunicar con franqueza sus decisiones y para mostrar respeto mutuo. Cuando una organización actúa equitativamente, valora a cada persona que contribuye a su éxito, lo que indica que cada individuo es importante.

Las personas valoran la equidad de las decisiones a partir de la imparcialidad de los procedimientos seguidos para adoptarlas y de la calidad de la relación del que toma las decisiones con los afectados por ellas. Ambos les ofrecen información sobre su lugar en la comunidad. Una decisión justa es aquella en la que las personas tienen la oportunidad de presentar sus argumentos y en la que sienten que son tratados con respeto y cortesía.

Leiter y Maslach (1999) destacan que la investigación centrada específicamente en esta área es rara. En los pocos trabajos realizados en esta línea, se la ha considerado una dimensión crítica en el liderazgo administrativo. Cuando el personal experimenta estrés, busca a la dirección para la solución de problemas, pero también para el optimismo, la imparcialidad y el aumento de las expectativas de desarrollo personal u organizacional.

La equidad comparte algunas cualidades con otras de las áreas de la vida laboral:

- Con el área de comunidad y de recompensas. La equidad es una cualidad de una comunidad fuerte, especialmente con respecto a su distribución de recompensas, oportunidades y reconocimiento. En un medio organizacional justo, las personas demuestran consideración unas por otras, atendiendo a las distintas perspectivas de los miembros de la organización, y respondiendo a ellas.
- Con el apoyo social. La equidad es también una cualidad del apoyo del supervisor en la que las personas con autoridad en una organización tienen la responsabilidad de hacer valoraciones y tomar decisiones que afectan al entorno laboral de sus miembros. Unas decisiones justas son las que realizan un detenido examen de las condiciones diversas de los miembros del personal. Asignan recursos y oportunidades con respecto a los objetivos de la organización y no con respecto a ventajas personales, privilegios individuales o grupos de poder.

En conclusión, la percepción de equidad en la organización por parte de sus miembros contribuye a reducir la vulnerabilidad al burnout y a unas relaciones negativas de las personas con su trabajo. Al mismo tiempo, los individuos consideran que ésta es indicativa de un interés genuino por el bienestar a largo plazo del personal de la organización.

Los *valores* son definidos como “aquello que es importante para la organización y para sus miembros” (Leiter y Maslach, 2000b: 173). Cuando los valores organizacionales y personales son congruentes, los éxitos son compartidos. Los problemas surgen cuando existen conflictos continuados entre los

requerimientos del trabajo y los principios personales de los miembros. Ocurren cuando existen diferencias entre los valores de una organización y los valores de su personal, o cuando la organización no practica los valores que declara.

Un desajuste en los valores contiene un gran potencial para alterar las relaciones de las personas con su trabajo (Leiter y Maslach, 1999). Esta área está en el punto central de las relaciones de los empleados con su trabajo y abarca los ideales y motivaciones que los atrajeron originalmente a la organización. Es esta conexión entre los individuos y sus trabajos la que va más allá del intercambio utilitario del tiempo por dinero o promoción.

Algunos tipos de trabajo requieren un compromiso completo del personal. La decisión de llegar a un compromiso de este alcance con la organización llama a una minuciosa valoración de la convergencia de prioridades y valores entre la organización y el individuo. Cuando el balance es mutuamente favorable, el proceso puede resultar en un acuerdo productivo y duradero.

Cuando los valores individuales y organizacionales se superponen, el trabajo beneficia a ambas partes. Cuando los valores individuales son independientes de los de la organización, el trabajo es irrelevante para el individuo. El compromiso con el trabajo en este último caso reside exclusivamente en el intercambio de recompensas y oportunidades de promoción.

La cuestión de los valores ha sido un asunto corriente en la investigación sobre burnout, no en vano, una buena parte de los trabajos sobre el síndrome se han desarrollado en el ámbito de los servicios humanos, un contexto laboral con una elevada carga de valores. Las expectativas idealistas sobre las organizaciones o sus clientes predisponen al trabajador a experimentar el burnout, especialmente durante las fases iniciales del ejercicio profesional, como consecuencia del desajuste entre expectativas y experiencia.

La tensión asociada a un desajuste prolongado de valores acaba agotando la energía personal, reduciendo la implicación y minando la eficacia o realización personal.

### **3.2.2. Procesos clave de dirección y gestión**

Los procesos de gestión hacen referencia a cuatro áreas clave del funcionamiento de la dirección y gestión en la organización, definidas por Maslach y Leiter

(1997) y Leiter y Maslach (2000a, 2005), que identifican los puntos de intervención en la organización para reducir los principales desajustes entre las personas y su trabajo mostrados por las seis áreas de la vida laboral, con las que estos procesos guardan una estrecha relación. Los procesos se refieren a:

- a) Supervisión: percepción de los trabajadores acerca de la bondad del desempeño de su jefe inmediato.
- b) Comunicación: percepción de los trabajadores sobre la bondad de la comunicación en la organización, en términos de modo de acceso y calidad de la información de la que disponen. Valora la “capacidad de la organización para intercambiar información puntual, precisa y relevante” (Maslach y Leiter, 1997: 159).
- c) Desarrollo de habilidades del personal: percepción de los trabajadores acerca de las bondades de la accesibilidad a la formación continua y al desarrollo profesional en la organización.
- d) Cohesión del grupo: percepción del personal sobre el grado de bondad de la unión y de la identidad del grupo en el que trabajan.

### **3.3. Individuos y organizaciones: estado de la cuestión en los Servicios Sociales y el Trabajo Social.**

Se ha considerado necesario complementar el marco teórico con una revisión del estado de la investigación empírica en torno al contexto laboral constituido por las organizaciones de Servicios Sociales y sus relaciones con el desempeño profesional.

Para ello, la estrategia metodológica adecuada es el análisis de fuentes secundarias, entendido como una técnica o procedimiento de investigación que consiste en “obtener datos e información a partir de documentos escritos y no escritos, susceptibles de ser utilizados dentro de los propósitos de una investigación en concreto” (Ander-Egg, 1989: 213). Las fuentes secundarias fueron investigaciones, síntesis o resúmenes publicados de datos primarios obtenidos por otros investigadores sobre el tema de estudio. Por lo tanto, este apartado se sitúa a caballo entre el marco teórico y el estudio empírico.

Esta estrategia metodológica era pertinente respecto a los objetivos de la investigación, pues: en primer lugar, servía para conocer aproximaciones metodológicas anteriores al fenómeno de estudio, la descripción del mismo que hacían, las conclusiones a las que llegaban y los aspectos que quedaban por resolver o estudiar; por otro lado, permitía la comparación de investigaciones similares, relacionadas directa o indirectamente con el objeto

de estudio, producidas tanto en España como en el extranjero. Esta posibilidad de comparación amplificaba las posibilidades de análisis, comprensión e interpretación de los datos primarios obtenidos de forma empírica en la presente investigación.

De acuerdo con las propuestas de González Rodríguez (1996), se han utilizado los siguientes criterios de selección de las fuentes secundarias:

- a) Adecuación de la temática: los temas tratados en la fuente secundaria, en su conjunto o en una de sus partes, deberían estar relacionados directamente con nuestro objeto de estudio en la población seleccionada, es decir, trabajadores sociales, y en el contexto laboral de los Servicios Sociales, preferiblemente los de atención primaria o generalista.
- b) Actualidad de la fuente: hace referencia al marco temporal en que fueron obtenidos los datos y producida la fuente en cuestión. Se estimó que el umbral temporal idóneo que garantizaba la vigencia de los datos se situaba en el año 1995 o posterior.
- c) Credibilidad de la fuente de información: este criterio pretendía filtrar fuentes secundarias lo más fidedignas posibles, que hubieran sido realizadas o avaladas por reconocidos Centros de Investigación u organismos públicos o hubieran sido publicadas en editoriales o revistas de reconocido prestigio.
- d) Credibilidad de los datos: este criterio hacía referencia a la validez y fiabilidad de los datos que eran presentados en la fuente secundaria.
- e) Alcance de los datos: el último criterio sería utilizado para seleccionar fuentes que partieran de datos de amplio alcance, bien por la amplitud de las poblaciones de estudio, bien por su representatividad.

Las fuentes secundarias que fueron seleccionadas para un análisis más pormenorizado correspondieron a trabajos realizados en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y España.

Por razones de extensión de este trabajo, no se incluye el análisis completo de las fuentes secundarias seleccionadas. No obstante, hemos considerado procedente ofrecer, en primer lugar, una panorámica general del estado de la investigación sobre las relaciones entre el contexto laboral y los individuos, específicamente centrado en los trabajadores sociales, que son nuestra población de estudio. En segundo lugar, enumeramos las fuentes secundarias que fueron objeto de análisis con una breve descripción de sus características, pues nos referiremos a ellas en la discusión de resultados, pero sin incluir el contenido del análisis realizado por las razones antes expuestas. En el caso de las fuentes españolas, se da cuenta de las principales fuentes existentes y de las finalmente seleccionadas.

### 3.3.1. Perspectiva general: Trabajo social y contexto laboral.

La fuente más actualizada que ofrece una panorámica general sobre las relaciones entre el contexto laboral y el desempeño del Trabajo Social es el trabajo llevado a cabo por la *Canadian Association of Social Workers (CASW)*. Ésta ha realizado una revisión de la producción científica e investigadora, generada desde la década de los 90, en torno a los impactos del contexto laboral sobre los trabajadores sociales y su desempeño (CASW, 2004). La revisión ha sido realizada desde una perspectiva internacional, con especial atención al contexto anglosajón.

Las investigaciones de más amplio alcance objeto de revisión fueron las siguientes: los trabajos de Balloch, Pahl y McLean (1998) en el Reino Unido, artículo que presenta los principales resultados de la investigación publicada por Balloch, McLean y Fisher (1999) y las investigaciones de Stephenson *et al.* (2000) y Herbert (2003) en Canadá. Junto a ellas, fueron analizados otros trabajos de menor alcance, bien referidos a un número reducido de trabajadores sociales, bien referidos a un aspecto parcial y concreto de su actividad profesional (burnout, satisfacción laboral, etc.) o bien a un contexto laboral determinado (protección infantil, salud mental, etc.).

Las conclusiones generales acerca del estado de la cuestión que se desprenden de la revisión bibliográfica realizada por la CASW son las siguientes:

- La descripción de los aspectos del contexto laboral en los diferentes trabajos es consistente e incluye: temas de recursos humanos, volumen de trabajo, tecnología en transformación, la complejidad de las necesidades de los clientes y los sistemas sociales dispuestos para satisfacer estas necesidades.
- La investigación actual utiliza tanto metodologías cuantitativas como cualitativas para explorar la existencia de efectos derivados del contexto laboral y la intensidad de éstos entre los trabajadores sociales.
- Generalmente la investigación se ha centrado en dos resultados negativos y prevalentes del contexto laboral: la insatisfacción laboral y el burnout.
- Los resultados de la investigación indican que el contexto laboral afecta negativamente a los trabajadores sociales en dos ámbitos: en el nivel personal y en la calidad y la eficacia de su desempeño.

Como se observa, se trata de una aproximación de amplio alcance al contexto laboral, en la que se consideran no sólo los aspectos directamente vinculados a las organizaciones sino también los relativos al entorno en que éstas se sitúan. Así, los impactos del contexto laboral sobre los trabajadores sociales

son clasificados en dos grupos: por un lado, los que inciden en la práctica del Trabajo Social; por otro lado, los impactos personales en los profesionales.

En la bibliografía específica del Trabajo Social, la CASW constata que se ha documentado repetidamente que el contexto laboral incide negativamente en el desempeño profesional, en su eficacia y en la calidad de los servicios profesionales de los trabajadores sociales. Los aspectos que afectan a la práctica son los siguientes:

- La financiación. En términos generales, las investigaciones muestran el impacto negativo que tienen la cantidad y los sistemas de financiación. La falta de recursos para satisfacer las necesidades de las personas usuarias es un frecuente estresor entre los trabajadores sociales. Los cambios recientes en los sistemas y en la cantidad de financiación obligan a los profesionales a “hacer más con menos” (Stephenson *et al.*, 2000). En consecuencia, los trabajadores sociales se sienten frecuentemente forzados a tomar decisiones que contradicen sus puntos de vista profesionales y su ética y manifiestan frustración por su falta de capacidad de influencia para determinar cómo han de ser usados los recursos.
- El volumen de trabajo. Hace referencia tanto a la cantidad de trabajo a realizar como al número de casos asignados. Las investigaciones destacan que el volumen de trabajo está cambiando tanto cuantitativa y cualitativamente como por el aumento del número de clientes y de sus necesidades y la complejidad de las situaciones a abordar. El aumento del volumen de casos, asociado a la falta de financiación, tiene un impacto negativo sobre los servicios ofrecidos por los trabajadores sociales y sus resultados para las personas usuarias. Así, Herbert (2003) apunta que el número de casos asignados y el volumen de trabajo implican que los profesionales tienen frecuentemente dificultades para establecer una relación con los clientes, considerada fundamental para lograr cambios, y que es considerada también esencial por los clientes como fuente de apoyo. Por su parte, Stephenson *et al.* (2000) destacan que este volumen de casos y de trabajo comprometen el tipo de servicios que los trabajadores sociales pueden desarrollar y ofrecer. Así, restringen la oportunidad de participar en actividades de prevención o incluso de analizar la política social existente.
- Los modelos de gestión. En este aspecto se destacan las tendencias de cambio observadas en las prácticas tradicionales de supervisión directa y dirección de los trabajadores sociales, fundamentalmente en el ámbito anglosajón. Se constata una disminución de la dirección y supervisión directa realizada por trabajadores sociales para trabajadores sociales y también una falta de supervisión profesional, que se considera han tenido efectos negativos en la calidad del servicio prestado. Se destaca, entre

otros aspectos, que la falta de trabajadores sociales en posiciones directivas provoca que la intervención con los usuarios esté menos orientada a aspectos sociales.

- La cultura organizacional. Se afirma que la cultura organizacional es importante en la creación de un contexto laboral adecuado. Las investigaciones muestran la tendencia a que los profesionales del Trabajo Social perciban que las organizaciones donde trabajan no comprenden su papel ni la complejidad de su trabajo (Herbert, 2003). Otra tendencia actual es la de cuantificar el desempeño mediante el uso de técnicas de medición del resultado y la del aumento del énfasis en la responsabilidad y la expectativa de que los trabajadores sociales racionalicen sus decisiones (en términos de derivaciones a otros servicios o de permitir tiempos de estancia en los recursos lo más cortos posibles). También existe poca énfasis en el desarrollo de buenas prácticas y en proporcionar retroalimentación sobre el desempeño a los profesionales.
- La diversidad de los trabajadores sociales. Por último, se destaca la falta de diversidad de los trabajadores sociales en activo. Se parte de la idea que los profesionales del mismo origen étnico o de la misma minoría social pueden responder de manera más efectiva a las necesidades de los clientes. Con base en dicha idea, se considera que la ausencia de diversidad entre los profesionales es un aspecto del contexto laboral que incide negativamente en la calidad del servicio. Sin embargo, este aspecto difícilmente puede ser limitado al contexto laboral pues tiene relación con antecedentes como la posición social relativa de las minorías en cada cultura, su acceso a la educación y al empleo, etc.

Respecto a los impactos personales del contexto laboral, la mayoría de las investigaciones revisadas proporcionan evidencias de las relaciones entre el contexto laboral y los siguientes fenómenos individuales:

- El bienestar global. El contexto laboral y las condiciones de trabajo, inciden en el nivel de bienestar general de los trabajadores sociales. Así, Stephenson *et al.* (2000) mostraron evidencias de una mayor vulnerabilidad a los efectos del contexto laboral sobre el bienestar físico y psicosocial de los trabajadores sociales del medio rural.
- El burnout. Se trata de un concepto que es frecuentemente relacionado con el contexto laboral en el ámbito de los Servicios Sociales, que es definido como una respuesta del individuo a una situación de estrés laboral crónico, integrada por tres dimensiones: agotamiento emocional, despersonalización y falta de realización personal en el trabajo (Maslach y Jackson, 1981; 1986). Las investigaciones continúan describiendo síntomas de burnout, estudian su magnitud y exploran cómo el contexto laboral y su

interacción con factores como las características individuales o la imagen social de los trabajadores sociales conducen al burnout. La mayoría de ellas concluyen que la presencia del burnout es incuestionable, que se trata de un resultado negativo de los efectos del contexto laboral sobre los profesionales y que parece estar inevitablemente vinculado al trabajo en este tipo de ámbitos de intervención. Así, trabajos como el de Stephenson *et al.* (2000) mostraron mayores niveles de burnout entre trabajadores sociales del ámbito rural, que ejercían en solitario y con oportunidades limitadas de supervisión y apoyo entre colegas.

- El trauma vicario. La naturaleza de la práctica del Trabajo Social, que trabaja con personas que frecuentemente tienen o han tenido experiencias traumáticas, significa que los trabajadores sociales están en riesgo de experimentar trauma vicario en relación con su trabajo, ya que éste es una consecuencia esperable, inevitable y a largo plazo del trabajo con personas que sufren (APA, 1994). Al igual que ocurre con el burnout, el trauma vicario es considerado un resultado de la interacción, por un lado, de las características individuales del profesional, sus circunstancias vitales y su historia personal, y, por otro lado, de las experiencias planteadas por las personas con las que ha de trabajar.
- La insatisfacción laboral. Se trata de un concepto investigado habitualmente. La mayor parte de las investigaciones reconocen que la insatisfacción laboral existe en el ámbito del Trabajo Social y apuntan repetidamente a las características del contexto laboral como los factores que están más relacionados con dicha insatisfacción. La satisfacción en el trabajo es importante para la salud física y mental y para el funcionamiento social. Muchas investigaciones señalan que la satisfacción laboral en los Servicios Sociales es relativamente inferior a la de otros grupos ocupacionales y está muy relacionada con diversos aspectos del contexto laboral, como la falta de seguridad laboral, la falta de oportunidad de promoción, la ausencia de retos en el trabajo, el estilo directivo o la calidad de las relaciones entre el personal y la dirección.
- El conflicto de rol. La investigación ha mostrado que con la reestructuración y el uso en aumento de equipos interdisciplinarios es frecuente que se produzca una falta de identidad distintiva de los trabajadores sociales y se describen conflictos de rol como un aspecto del contexto laboral. Este conflicto a menudo significa una falta de autonomía y un cambio o desplazamiento en las fronteras de cada profesión. Por otro lado, también experimentan conflictos de rol por asumir múltiples roles, especialmente documentados por Stephenson *et al.* (2000) en el ámbito rural, o por la diferencia de percepciones y expectativas de los roles profesionales entre la organización y el trabajador social. La bibliografía internacional des-

cribe el conflicto de rol como un elemento de los entornos laborales que conduce a tensiones laborales, ansiedad e insatisfacción.

- El equilibrio entre trabajo y vida personal. Para la CASW, a la vista de los impactos negativos que el contexto laboral tiene sobre la salud física y mental de los trabajadores sociales, es fácil concluir que este contexto tiene influencia también sobre su vida personal. Estas influencias se materializan en una mayor cantidad de tiempo invertido en el trabajo, en el hogar o en la organización, a causa del aumento del volumen de trabajo, que afecta a sus roles y responsabilidades domésticas y crea nuevas presiones sobre los trabajadores sociales.

Como conclusión final, el trabajo señala que la comprensión del contexto laboral de los trabajadores sociales es importante a diferentes niveles:

- Por un lado, desde el punto de vista individual, la comprensión de los efectos del contexto laboral sobre los trabajadores sociales destaca la necesidad de realizar acciones desde el punto de vista educativo, que desarrollen las fortalezas personales y que se orienten al desarrollo de estrategias de ayuda hacia los profesionales para manejarse con sus entornos laborales.
- Por otro lado, desde el punto de vista estructural u organizacional, comprender los efectos del contexto laboral sobre los trabajadores puede orientar a las organizaciones profesionales y a las empleadoras acerca del modo de abordar estos efectos, por medio de la oferta de apoyo individual y, sobre todo, creando cambios sociales y organizacionales que puedan prevenir los impactos negativos de dicho contexto laboral. Desde este punto de vista, si la calidad y el proceso de provisión de los servicios están afectados por el contexto laboral, comprender sus efectos puede facilitar la provisión de servicios eficaces y éticamente correctos.

### 3.3.2. Principales investigaciones empíricas internacionales.

En Estados Unidos, los trabajos de investigación sobre los servicios humanos son numerosos, y especialmente abundantes desde el año 2000 (APHS, 2001 y 2005; AECF, 2003; Light, 2003). Sin embargo, la mayor parte de ellos son estudios de ámbito nacional que no ofrecen datos desagregados por perfil profesional y ámbito de intervención. Por ello, de los numerosos trabajos producidos en Estados Unidos, fueron seleccionados dos:

- El informe *Assuring the sufficiency of a frontline workforce: A national study of licensed social workers* (NASW, 2005), elaborado por el *NASW Center for Workforce Studies* en 2004. Fue seleccionado por su actualidad, por la credibilidad de la organización promotora de la investigación y la calidad de los

datos y por su amplio alcance, referido al conjunto de los Estados Unidos. Respecto a la adecuación de su temática, aunque esta investigación presenta aportaciones limitadas a los intereses de este trabajo, se ha optado por incluirla entre las fuentes seleccionadas pues aporta información sobre elementos del contexto laboral que permiten la comparación con los obtenidos en nuestra investigación.

- *Child Welfare Report* (NASW, 2004). Se trata de una investigación realizada por la NASW en 2003. Se seleccionó, además de por su actualidad, su credibilidad y su alcance nacional, por incluir información sobre un ámbito de intervención y un contexto laboral similar, en parte, al de los Servicios Sociales de Atención Primaria en España<sup>26</sup>, que en Estados Unidos representa el 51% de las organizaciones públicas en las que desarrollan su actividad profesional los trabajadores sociales (NASW, 2005).

En Canadá, la *Canadian Association of Social Workers (CASW-ACTS)* y la *Canadian Association of Schools of Social Work (CASSW-ACCESS)* han promovido la realización de sendas investigaciones sobre la situación del Trabajo Social en Canadá. La primera está referida al Trabajo Social en su conjunto (Stephenson *et al.*, 2000) y la segunda al Trabajo Social en el campo del bienestar infantil (Herbert, 2003). Ambas han sido las fuentes secundarias seleccionadas para este país.

La primera de las investigaciones se denomina *In Critical Demand: Social Work in Canada*. Es resultado de la colaboración de organizaciones académicas y profesionales del ámbito del Trabajo Social (*Canadian Association of Social Workers, Canadian Association of Schools of Social Work, Canadian Committee of Deans and Directors of Schools of Social Work, Regroupement des Unités de formation universitaires en travail social*), con el apoyo económico del Departamento de Recursos Humanos del gobierno federal canadiense, en respuesta al interés del sector de los servicios sociales por desarrollar una estrategia de recursos humanos a largo plazo.

Esta fuente fue seleccionada por cumplir los criterios de selección planteados en este trabajo, en términos similares a los apuntados para las fuentes

---

26 El propio *Child Welfare Report* señala en su parte introductoria que el sistema de bienestar infantil estadounidense “describe un continuo de servicios que incluyen servicios de protección infantil y protección de la familia, acogimiento familiar, hogares, servicios de adopción, etc.” (NASW, 2004: 6) en el que actúan agencias públicas y privadas. Entre los objetivos de este sistema se encuentra el proporcionar los servicios necesarios a las familias de menores en situación de riesgo, mejorar las condiciones de sus hogares y proporcionar estabilidad a sus unidades familiares. En la estructura de la protección infantil en España, y más concretamente en la Comunidad Valenciana, los Servicios Sociales Generales tienen atribuidas las competencias correspondientes al primer escalón de ese continuo de servicios, tal y como se apuntó en el marco teórico de este trabajo.

estadounidenses. Además, es necesario señalar que, aunque el énfasis de la investigación se pone en el conocimiento de la situación del Trabajo Social ofreciendo los datos oportunos de forma desagregada, el estudio considera el sector de los servicios sociales en un sentido amplio, de naturaleza sociosanitaria<sup>27</sup>, e incluye en el análisis no sólo a los trabajadores sociales sino también a los principales perfiles ocupacionales implicados en la prestación de los servicios sociales<sup>28</sup>, excluidas las profesiones sanitarias, muchos de los cuales están ocupados también por trabajadores sociales. Este enfoque es justificado con base en la idea de que la planificación de los recursos humanos para el Trabajo Social como profesión y como ocupación no puede realizarse eficazmente sin tener en cuenta el contexto y las tendencias del sector como un todo. Además, se plantea también como un estudio del sector en su conjunto, en el que se pretenden analizar empleos futuros, su estructura ocupacional, la oferta y demanda de trabajo y las necesidades de formación.

De forma complementaria a la investigación anterior, en 2003 la CASW publicó un nuevo trabajo, ahora limitado al campo del bienestar infantil y de la familia, denominado *Canadian Association of Social Workers Child Welfare Project: Creating conditions for good practice* (Herbert, 2003).

Esta fuente reunía también la mayor parte de los criterios de selección utilizados, por similares razones a las apuntadas para las fuentes estadounidenses. Sin embargo, es preciso destacar que, a pesar de haber utilizado técnicas cualitativas y cuantitativas para la recogida de información, los resultados no muestran datos numéricos ni tampoco referencias literales al discurso de los grupos de discusión o de la reunión de trabajo celebrada en 2002. Por el contrario, se presentan de forma narrativa y sin ninguna referencia a evidencias empíricas concretas. Este aspecto podría comprometer la credibilidad de los datos de esta fuente, sin embargo, creemos que está contrarrestado por dos razones: las redundancias encontradas en los resultados obtenidos con diferentes técnicas de recogida de información y con diferentes fuentes de información confieren robustez y validez a los datos, como se menciona en varios apartados del informe; la experiencia de la investigadora, Margot Herbert (*Master in Social Work-MSW* y *Researcher in Social Work-RSW*), profesora emérita de la Universidad de Calgary en Edmonton, acreditada por una dilatada experiencia en el campo del Trabajo Social, por numerosas investigaciones y publicaciones, entre otras, en el ámbito del bienestar infantil. Una última razón reside en la credibilidad

27 No sólo los Servicios Sociales en sentido estricto, sino también servicios de salud, tanto públicos como privados lucrativos y no lucrativos.

28 Estos perfiles ocupacionales son: *Managers in Social, Community and Correctional Services; Family, Marriage and Other Related Counsellors; Probation Officers and Community and Social Service Workers*. Como se observa, está excluido el personal sanitario.

de la fuente que promueve y avala la investigación, la *Canadian Association of Social Workers (CASW)*, que también ha llevado a cabo investigaciones tan rigurosas como la de Stephenson *et al.* (2000). Además, este estudio aporta una perspectiva novedosa y distinta a las de los trabajos revisados hasta ahora al poner su foco en las buenas prácticas y en los factores que las facilitan y las obstaculizan.

En el Reino Unido existe un considerable interés en la investigación sobre los Servicios Sociales, y específicamente sobre el personal de los Servicios Sociales, especialmente por las dificultades crecientes para reclutar y mantener a los empleados en dicho sector.

La investigación más extensa y comprehensiva de las realizadas hasta ahora es la que fue llevada a cabo por el *National Institute for Social Work (NISW)*, publicada bajo el significativo título de *Social Services: Working under pressure* (Balloch, McLean y Fisher, 1999). Es un estudio de panel de ámbito estatal. Aunque está referido al conjunto de los Servicios Sociales, los datos están desagregados por tipo de profesión, entre la que se cuentan los trabajadores sociales, la ocupación de referencia de dichos servicios. Como apunta Moriarty (Social Care Workforce Research Unit, 2003; Moriarty, 2004), sigue siendo uno de los pocos estudios longitudinales basado en una muestra representativa de personas empleadas en los Servicios Sociales, a pesar de estar referido al período 1992-1997. Antes de que ésta fuera llevada a cabo existían muy pocas evidencias empíricas representativas sobre el trabajo realizado por el personal de los Servicios Sociales en el Reino Unido, más allá de su cuantificación y de sus características demográficas y laborales generales. Para Moriarty (2004) constituye todavía una importante fuente de información.

La investigación fue llevada a cabo por la Unidad de Investigación del NISW, porque se trata de una investigación de panel representativa del personal de los Servicios Sociales del Reino Unido, de alcance estatal, en la que se ofrecen datos desagregados referidos a los trabajadores sociales. Este trabajo nos aporta una amplia información sobre el contexto laboral de los Servicios Sociales y las singularidades referidas al desempeño del Trabajo Social en dicho contexto.

En el campo específico del Trabajo Social, podemos mencionar la investigación publicada en 2005 por la sección galesa de la *Association of Directors of Social Services (ADSS-Cymru)* referida a Gales (ADSS, 2005). Está referida al ejercicio profesional de los trabajadores sociales en los gobiernos locales. Se denomina *Social Work in Wales: A Profession to Value* y ha sido realizada por la ADSS-Cymru, con los avales de la *British Association of Social Workers (BASW)*, la *Welsh Local*

*Government Association (WLGA)*, el *Care Council for Wales (CCW)* y *The Trade Union for people delivering public services (UNISON)*.

Esta investigación fue llevada a cabo por la sección galesa de la ADSS, por tratarse de un estudio referido expresamente a la situación de los trabajadores sociales de los municipios que, aunque no es de ámbito estatal sino regional (Gales), es de factura muy reciente. Otras de las bondades de la investigación que han motivado que fuera seleccionada fue el uso de diversas fuentes de datos (mediante el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas combinadas) y que no sólo se refiriera a los trabajadores sociales en activo, sino que realiza una investigación profusa de los trabajadores sociales que han cesado en su actividad, aportando así una perspectiva novedosa en el análisis de la situación del Trabajo Social en Gales. Sí es necesario apuntar que las autoridades locales galesas asumen amplias competencias en la prestación de servicios de bienestar social: una combinación de Servicios Sociales (para menores y jóvenes, para personas con discapacidades) y de Servicios sanitarios (para personas con enfermedades mentales, con adicciones, incluidos Centros de Salud y Hospitales). Para ello emplean a numerosos trabajadores sociales, de modo que en esta investigación los datos se refieren no sólo a los trabajadores sociales que desempeñan su actividad laboral en Servicios Sociales de titularidad local sino también en Servicios de Salud de competencia municipal. A pesar de ello, una buena parte de los datos se presentan desagregados por tipo de servicio.

### 3.3.3. Principales investigaciones empíricas nacionales.

Respecto a las relaciones entre contexto laboral y empleados, entre las fuentes nacionales en primer lugar hemos de mencionar la *Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo (ECVT)* que realiza el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desde 1999. Esta encuesta tiene como objetivo obtener información sobre las circunstancias reales de las actividades y relaciones que se mantienen en el lugar de trabajo y, por otra parte, explorar la percepción personal que los trabajadores tienen del entorno y las actividades que realizan de forma cotidiana en su trabajo. Se trata, por tanto, de establecer una relación entre la situación en el trabajo y la impresión que los encuestados tienen de esta situación.

La ECVT proporciona información tanto sobre la situación laboral del ocupado como de su entorno familiar. Sin embargo, el nivel de desagregación de los datos limita en gran medida su utilidad para esta investigación, puesto que el análisis se refiere a cinco grandes sectores económicos (Agricultura y pesca, Industria, Construcción y Servicios), elaborados a partir de la Clasificación

Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), y a los diez grandes grupos ocupacionales de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO-94). De este modo, no se ofrecen desagregados del conjunto los datos para los Servicios Sociales o para los trabajadores sociales.

En el ámbito específico de los Servicios Sociales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elabora Memorias anuales de Gestión del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, creado en 1988. En dichas memorias se recoge información descriptiva sobre la ejecución del Plan Concertado en términos de financiación, usuarios, personal y equipamientos y prestaciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria de todas las Comunidades Autónomas, excluidas País Vasco y Navarra. Sin embargo, los datos que recoge son sólo una aproximación a la realidad de los Servicios Sociales de Atención Primaria pues, por ejemplo, en las Memorias únicamente se computa el personal que está siendo subvencionado con cargo al Plan Concertado.

En el ámbito de los Servicios Sociales, también se han llevado a cabo algunas investigaciones sobre aspectos específicos del trabajo en los mismos. De ellas destacamos dos:

- El estudio denominado *Las necesidades de formación en los Servicios Sociales Municipales*, promovido por la Comisión de Servicios Sociales de la Federación Española de Municipios y Provincias y realizada entre 1990 y 1991, con alcance estatal (FEMP, 1992).
- La investigación *Principales razones y consecuencias del “burnout” en los profesionales de los servicios de bienestar social de la C.A.V.: posibles vías de solución*, promovida por el Departamento de Trabajo y Seguridad del Gobierno Vasco, y llevada a cabo durante 1995 (Gobierno Vasco, 1996).

La primera de ellas, si bien se aporta datos demográficos, profesionales y del contexto laboral de los participantes en el estudio, éstos proceden de una muestra no representativa constituida por 244 profesionales, en su mayoría trabajadores sociales, con algún tipo de responsabilidad de dirección o coordinación de los Servicios Sociales municipales, asistentes a los cursos de Gestión de Centros y Programas de Servicios Sociales, convocados por el entonces Ministerio de Asuntos Sociales entre 1990 y 1991. No se incluyen datos desde la perspectiva de los trabajadores de atención directa. Además, este trabajo tiene una utilidad muy limitada para los objetivos de nuestra investigación pues, a pesar de ser de alcance nacional, está centrado en un único aspecto del trabajo en los Servicios Sociales, las necesidades de formación, que no coincide con nuestra temática de estudio.

La segunda investigación está referida a los Servicios Sociales en sentido estricto, aunque en su título se les denomine “de bienestar social”, y en especial a aquellos que ofrecen prestaciones directas a los ciudadanos (dependientes de Diputaciones forales, Ayuntamientos o Mancomunidades de la Comunidad Autónoma o de entidades privadas integradas en la red pública). Sin embargo, en el informe final no se hace mención a la tipología de servicios que han sido incluidos en el estudio, pero sí a que en la población de estudio hubo una marcada sobrerrepresentación de los trabajadores sociales (38%). Ésta será una de las fuentes secundarias seleccionadas por diversas razones:

- El burnout, la temática del estudio, es conceptualizado como un fenómeno laboral, por lo cual se estudian no sólo variables individuales sino también variables organizacionales.
- En la investigación se incluye a los trabajadores sociales como uno de los grupos profesionales estudiados, a pesar de que no siempre se muestran los datos desagregados que les afectan.
- La credibilidad de la fuente y de los datos está garantizada. En el primer caso, por tratarse de un encargo institucional realizado a un equipo de investigación dirigido por Bárbara Torres, autora que ha publicado numerosas investigaciones empíricas en el ámbito de la protección infantil y también del burnout profesional. En el segundo caso, porque se da cuenta exhaustiva de la metodología de muestreo y de recogida de datos que fue utilizada, además de abundantes datos empíricos a lo largo de todo el informe.

En el ámbito específico del Trabajo Social, las investigaciones empíricas que han tenido como objeto de estudio la profesión son escasas en valores absolutos, pero significativas si consideramos el corto período de tiempo transcurrido desde que la profesión cuenta con reconocimiento oficial en nuestro país y desde que se ha creado y desarrollado una red de protección social dependiente de la iniciativa pública. Las fuentes finalmente seleccionadas fueron aquellas con datos más actuales y de mayor alcance, cuya temática abarcara un mayor número de los aspectos estudiados en esta investigación y por último, se garantizaran el criterio de credibilidad de fuente y datos. Las fuentes seleccionadas fueron las siguientes:

- *La motivación-desmotivación de los trabajadores sociales* (Consejo General, 2000a). Para explicar la motivación y la satisfacción de los trabajadores sociales de las Unidades de Trabajo Social de Zona de tres Comunidades Autónomas se recurre a explorar, entre otras, dimensiones del contexto laboral que son objeto de nuestra investigación. De este modo, aporta una valiosa información sobre el contexto laboral del Trabajo Social de Atención Primaria y sobre la satisfacción y la motivación de los profesionales

que lo llevan a cabo.

- *Aproximación a la realidad profesional y formativa de los trabajadores sociales* (Consejo General, 2000b). En este trabajo se realiza la fotografía más reciente sobre las características de los trabajadores sociales en activo en España, aunque con el énfasis puesto en el sector privado y en las necesidades de formación.
- *El Trabajo Social en España* (Barbero, 2002). Se trata de una investigación cualitativa sobre las prácticas y modos de hacer de los trabajadores sociales en los Servicios Sociales durante las dos últimas décadas. Aporta una valiosa información sobre las prácticas profesionales de los trabajadores sociales, en especial durante la década de los 90, desde una doble perspectiva: la explícita, recogida en las publicaciones profesionales; la implícita, recogida en los discursos de los relatos de caso analizados.

Todas ellas son fuentes fiables de información por la experiencia investigadora de sus autores y por el aval proporcionado a las dos primeras por el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Respecto a los datos, se expone de forma detallada en todas ellas la metodología, las técnicas y las muestras poblacionales utilizadas; asimismo, se muestran los datos cuantitativos y/o cualitativos obtenidos en los resultados. Respecto a su temática, los fenómenos estudiados son adecuados parcialmente a los intereses de nuestra investigación por las razones arriba señaladas.

Por último, hemos de destacar que, con posterioridad al desarrollo de nuestra investigación, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha publicado el primer estudio de alcance nacional sobre los Servicios Sociales Generales, dirigido por J. Subirats, bajo el título *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social* (MTAS, 2007). Mediante un enfoque cualitativo y cuantitativo, la investigación realiza un análisis de la situación de los Servicios Sociales de Atención Primaria en España, a partir de la información facilitada por los profesionales que dirigen los Centros de Atención Primaria (82.6% trabajadores sociales) sobre las problemáticas sociales existentes y emergentes y sobre los mecanismos de gestión y organización del sistema, con base en los cuales se identifican los principales retos a los que debe hacer frente el sistema para su mejora. Su extraordinario valor no sólo reside en su carácter pionero sino también en ofrecer, por primera vez, una análisis nacional de la situación actual y de los retos de futuro de los Servicios Sociales Generales, servicios estructurados con base en una amplia descentralización hacia las Comunidades Autónomas y, de éstas, hacia las Entidades locales.

Este trabajo permite reforzar algunos de los resultados y conclusiones de nuestra

investigación, ahora en clave nacional, mostrando la similitud de problemas y restos en los Servicios Sociales Generales de la provincia de Alicante y en los del resto de España, a los que haremos referencia en la discusión de los resultados.

# **SEGUNDA PARTE**

## **Metodología y resultados**



## II. METODOLOGÍA

Se ha realizado una investigación empírica de orientación cuantitativa y cualitativa. Como sugiere Beltrán (1996), esta combinación de métodos está justificada por las características de complejidad y heterogeneidad de los fenómenos sociales. Uno y otro método son necesarios para dar cuenta de “aspectos, componentes o planos específicos del objeto de conocimiento (...) (que) no se excluyen mutuamente, sino que se requieren y complementan” (Beltrán, 1996: 42), sobre todo cuando se pretende abarcar holísticamente dicho objeto.

El uso combinado de ambos métodos y técnicas ha sido y es una de las prácticas más utilizadas y documentadas, entre otros usos, para la producción de perspectivas de investigación independientes pero complementarias y para la preparación del diseño del cuestionario. Por una parte, el primero de los usos ofrece beneficios relacionados con la clarificación, confirmación e interpretación en el momento del análisis de los datos obtenidos mediante encuesta, a partir del análisis de los discursos producidos en los grupos de discusión; “contribuye a la contextualización significativa de los hechos sociales” (Ortí, 1996: 191). Además, pone de manifiesto la ideología que subyace a las acciones y que regula los comportamientos de los grupos, mediante una producción grupal del discurso que es matizada, contrastada, discutida y consensuada de manera intersubjetiva (Rubio y Varas, 1999). Por otra parte, el segundo de los usos permite la utilización del grupo de discusión para la anticipación y prevención de problemas de rechazo de una encuesta, así como utilidades de tipo técnico relacionadas con la formulación de preguntas adecuadas a las características de la población y del fenómeno de estudio y a los conceptos objeto de medición. De este modo, Vallés (2003) reconoce que se incide tanto en la calidad de los datos como en la viabilidad del trabajo de campo mediante encuesta.

La investigación empírica a partir de datos primarios ha estado precedida de un análisis de fuentes secundarias sobre el fenómeno de estudio, tal y como se señaló en el marco teórico. Así, la estrategia completa de investigación ha

optado por la triangulación metodológica entendida como un procedimiento a través del cual se converge desde diferentes métodos y técnicas sobre un mismo problema de estudio (Alaminos, 1998). Esta pluralidad metodológica potencia la integración de los métodos de investigación, aportando coherencia al proceso mismo de investigación. De acuerdo con Ruiz Olabuénaga (2003), la lógica de la triangulación de métodos cumple dos funciones fundamentales, diferentes pero relacionadas entre sí: por un lado, el enriquecimiento del que se nutre la investigación al utilizar datos obtenidos con diferentes técnicas y al converger varias perspectivas metodológicas para aumentar la visión o comprensión acerca del objeto de estudio (validez interna); por otro lado, el aumento de la confiabilidad o validez externa de la interpretación realizada por la contrastación empírica de varios tipos de datos.

A modo de conclusión, el diseño metodológico de la investigación empírica ha optado por una estrategia cualitativa y cuantitativa combinadas, con finalidad exploratoria, descriptiva y explicativa:

- Descriptiva-exploratoria, en tanto que su objetivo es aproximarse a las características de las organizaciones de Servicios Sociales y de los ESB y a los facilitadores y dificultadores para el trabajo en ellas, así como describir las principales características de la población objeto de estudio. Desde esta perspectiva se pretende describir y comparar.
- Explicativa, porque pretende establecer la existencia o no de asociación entre variables, su intensidad y dirección, así como la existencia de diferencias o no entre grupos de encuestados, al objeto de conocer y explicar los elementos relevantes para el trabajo en las organizaciones de Servicios Sociales.

# 1. EL MÉTODO CUALITATIVO.

## 1.1. Diseño metodológico.

### 1.1.1. Tipo de investigación.

Esta primera fase de la investigación empírica es de orientación cualitativa y finalidad exploratoria y descriptiva. El enfoque cualitativo se utiliza tanto para la descripción y análisis del contexto laboral como para el diseño del instrumento de medida, al objeto de que aporte información adicional sobre las variables del contexto laboral, además de la que se desprende del análisis de la producción teórica y de los trabajos empíricos anteriores. Su finalidad descriptivo-exploratoria guarda relación con la ausencia de trabajos similares en España que pudieran ser utilizados como referencia. De modo que se plantea una primera aproximación abierta a los datos, previa a la estrategia cuantitativa, pues no se conocen previamente todos los aspectos de los temas explorados. La técnica de recogida de información que se ha considerado más adecuada ha sido el grupo de discusión.

El método cualitativo aborda el nivel de los discursos o significativo de los fenómenos sociales, cuyo contenido son los discursos producidos por el lenguaje<sup>29</sup>, y sirve para desvelar los aspectos connotativos de éstos (por ejemplo, que unas palabras remitan a otras; sean matizadas; designen algo mediante metáforas, metonimias, paráfrasis, etc.) (Ibáñez, 1996; Ortí, 1996; Rubio y Varas, 1999). Ibáñez (1992) plantea que en el método cualitativo el lenguaje pasa de ser instrumento a ser objeto, de modo que el discurso mismo es el objeto central de la investigación. Siguiendo a Fortune y Reid (1999), se pretende, mediante el análisis e interpretación de los discursos,

---

29 Ortí (1996: 189) propone una primera definición de discurso basándose en la definición de Muchielli (1974: 83): todo "texto producido por alguien en situación de comunicación interpersonal". MUCHIELLI, R. (1974), *L'analyse de contenu des documents et des communications*. Paris, Librairies Techniques.

encontrar patrones de identidades y diferencias siguiendo la lógica inductiva y contextualizar los hechos sociales.

Como afirma Ruiz Olabuénaga (2003), el método cualitativo estudia significados intersubjetivos, situados y construidos; es el adecuado para captar todo el contenido de experiencias y significados mediante la descripción exhaustiva, holística y concreta, y los conceptos comprensivos del lenguaje simbólico. Por lo tanto, su misión no es la de buscar verdades sino relatos.

Se pretendía partir de un primer contacto con los datos para identificar y describir las características actuales del contexto laboral de los Servicios Sociales Generales y los ESB, así como los principales obstaculizadores y facilitadores organizacionales para el desempeño profesional de los trabajadores sociales en los ESB.

### 1.1.2. **Ámbito geográfico y población de estudio.**

El ámbito geográfico de referencia para la investigación era la provincia de Alicante.

La población objeto de estudio comprendía a todos los trabajadores sociales de los Equipos Sociales de Base (ESB) que reunieran los siguientes requisitos:

- Que desarrollaran fundamentalmente actividades profesionales de intervención directa<sup>30</sup>.
- Además, que se situaran en el núcleo operativo<sup>31</sup> de los ESB, es decir, los

30 El *Dictamen sobre definición y objetivos profesionales de los Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*, emitido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en 1993, define la "intervención directa" como aquella actividad profesional de los trabajadores sociales que "incluye una serie de actividades profesionales del trabajador social que, para el logro de sus objetivos, precisan de un contacto personal entre el profesional y la persona, familia o grupo de implicados, de tal manera que la relación que se establece entre el trabajador social y el *sistema cliente* (individuos, familia, grupo pequeño) es un elemento significativo en el cambio de la situación. La intervención directa, en términos generales, responde a demandas de personas individuales, familias o grupos que presentan problemas diversos de índole psicosocial" (Consejo General, 1993: 9-10). La "intervención indirecta" se define como "aquellas actividades del trabajador social que no requieren de un contacto personal o inmediato entre el profesional y la población a la va dirigida su intervención" (Consejo General, 1993: 10). Según este mismo Dictamen, este tipo de intervención "hace posible y más eficaz la intervención directa" (Consejo General, 1993: 10), mediante el desarrollo de funciones de: investigación, promoción de servicios, recursos, grupos e iniciativas; prevención; participación en la planificación, dirección y gestión de políticas de Bienestar Social y en la elaboración de normativas; dirección de servicios, supervisión de profesionales en Servicios de Bienestar Social y docencia.

31 Según Mintzberg (1995: 49-50), el núcleo operativo de una organización "abarca a aquellos miembros (...) que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios (...). El núcleo de operaciones constituye el centro de toda organización, la parte que produce los resultados esenciales para su supervivencia".

trabajadores sociales que ocuparan puestos de atención directa a personas, familias, grupos o comunidades.

Este segundo criterio de selección de la población de estudio, relativo al lugar ocupado en el ESB, se hizo necesario pues investigaciones anteriores (Giménez Bertomeu, 2005) han evidenciado que los trabajadores sociales de los Servicios Sociales Generales suelen realizar una combinación de intervención directa e indirecta. Suele predominar la primera en el caso de las personas que ocupan puestos de trabajo del núcleo operativo, y la segunda en el caso de las personas que ocupan puestos de línea media en calidad de directores o coordinadores de dichos equipos. Sin embargo, es frecuente que ni en uno ni en otro caso se deje de realizar totalmente el otro tipo de intervención, aunque se lleva a cabo en menor grado.

De acuerdo con los criterios expuestos, la población de estudio estaba constituida por 170 trabajadores sociales, según las bases de datos de profesionales de los Servicios Sociales de la Sección de Acción Comunitaria de la Conselleria de Benestar Social en Alicante, actualizadas a 1 de marzo de 2004.

Se convocó a participar en los grupos de discusión a toda la población de estudio, pues dicha convocatoria se enmarcaba en una iniciativa promovida por la Sección de Acción Comunitaria de la Conselleria de Benestar Social en Alicante, con la que se pretendía realizar una revisión de la intervención que realizaban actualmente los distintos tipos de profesionales que componen los ESB de la provincia, en la que estuvieran implicados y participaran todos ellos. De este modo, quedaba garantizado el criterio de saturación del campo de hablas o discursos que es utilizado comúnmente para determinar el número total de grupos, pues éste alcanzó su máximo nivel posible al convocar a toda la población de estudio. Además, la orientación exploratoria de la fase cualitativa de la investigación, hacía recomendable contar con una información lo más amplia y diversa posible en el discurso de los participantes que quedaba garantizada al convocar a toda la población de estudio.

### **1.1.3. Variables de estudio y técnica de recogida de información: el grupo de discusión.**

Las variables que se preveía explorar se estructuraron en torno a dos dimensiones (obstaculizadores y facilitadores para el desempeño profesional) y dos subdimensiones (respecto a las relaciones con otros profesionales del ESB y respecto a la organización).

La técnica de recogida de información escogida fue la de grupos de discusión, organizados por comarcas y dirigidos a todos los trabajadores sociales de ESB de la provincia de Alicante, en posiciones de atención directa. Los motivos de elección de esta técnica fueron:

- En primer lugar, se quería contar con la mayor participación posible de los trabajadores sociales de los ESB. Se pretendía contar con la opinión cualificada de estos informantes clave, realizada desde la experiencia vivida particularmente por cada uno de ellos al desarrollar su actividad profesional en los ESB, pues se asume, desde el método cualitativo, que la realidad está socialmente construida (Marlow, 2001).
- En segundo lugar, en esta primera aproximación lo relevante era recoger la diversidad y riqueza de los discursos, al objeto de ofrecer una completa descripción del presente. Desde este punto de vista, el grupo de discusión funciona como un espejo de la realidad en el que los participantes, exponiendo sus ideas y debatiendo entre ellos, reflejan sus propias vivencias, pensamientos, posiciones, etc. sobre una situación o problema concreto (Rubio y Varas, 1999).
- En tercer lugar, se quería generar una situación de comunicación interpersonal más o menos controlada en la que los participantes produjeran un discurso que pudiera ser analizado e interpretado, como estrategia para captar las representaciones ideológicas, los valores, las construcciones imaginarias y afectivas de la realidad, etc. dominantes entre la población respecto al tema de estudio (Ortí, 1996).

Los criterios generales utilizados para la formación de los grupos fueron los siguientes:

- Composición (número máximo y mínimo de componentes): el número de miembros reales no debía ser superior a 12 personas ni inferior a 5 personas.
- Distribución geográfica (comarcalización): como se pretendía facilitar al máximo la posibilidad de asistencia de las personas convocadas al grupo de discusión, se consideró conveniente que éstos se conformaran siguiendo el criterio comarcal.

Estos dos criterios garantizaban un cierto equilibrio entre homogeneidad (el mismo tipo de profesional ejerciendo su actividad en el mismo ámbito laboral) y heterogeneidad (diferentes municipios, diferentes organizaciones públicas prestadoras de Servicios Sociales Generales, diferentes equipos) en la composición de los grupos, de manera que facilitara la dinámica de éstos.

Al combinar ambos criterios, en algunas comarcas fue necesario configurar más

de un grupo. En las comarcas en las que no existían suficientes trabajadores sociales para crear un grupo, fueron convocados junto con los de otra comarca (El Comtat fue convocado a la sesión con L'Alcoià y el Alt Vinalopó fue convocado a la sesión con el Vinalopó Mitjà). En otras comarcas fue necesario equilibrar el número de componentes de los grupos; así se incorporaron trabajadores sociales de la Marina Baixa a los grupos de discusión de la Marina Alta. Por último, en la comarca Alt Vinalopó-Vinalopó Mitjà se convocó a un número mayor de personas del que se consideraba idóneo para conformar cada grupo, considerando la probabilidad de una asistencia inferior a la prevista.

En los casos en que organizó más de un grupo de discusión, la constitución de los subgrupos utilizó los siguientes criterios de agrupación:

- La distribución geográfica: que en cada grupo de discusión hubiera representación de los diversos municipios, mancomunidades o agrupaciones de municipios que constituyen cada comarca.
- No duplicidad: cuando existía más de un trabajador social en el ESB, que los trabajadores sociales de un mismo municipio fueran convocados a grupos distintos.

Como resultado de todo ello, se organizaron 15 grupos comarcales o intercomarcales a los que se convocó a un total de 170 trabajadores sociales.

La convocatoria para participar en los grupos de discusión fue realizada durante los meses de marzo y abril de 2004 por medio de un canal preexistente: la Sección de Acción Comunitaria de la Conselleria de Benestar Social en Alicante. Para ello, dicho organismo remitió una carta mediante correo postal a la población de estudio en la cual se indicaba:

- Fecha, lugar y duración aproximada de la sesión de trabajo.
- Finalidad.
- Temas a tratar.
- Organización de la sesión de trabajo.

## **1.2. Desarrollo del trabajo de campo.**

### **1.2.1. Temporalización.**

El trabajo de campo se realizó entre marzo y abril de 2004. Siguiendo el criterio comarcal utilizado para la composición de los grupos, las sesiones de trabajo también se desarrollaron en uno de los municipios de la comarca o

comarcas convocadas:

- Marina Alta + parte de la Marina Baixa: Centre Social de Xàbia.
- Marina Baixa (municipios restantes): Centre Social de La Vila Joiosa.
- Alcoià/Comtat: Escola Politècnica Superior de Alcoi.
- L'Alacantí: Centro Social Comunitario "Isla de Cuba" de Alicante.
- Alt Vinalopó y Vinalopó Mitjà: Centro Social "Severo Ochoa" de Elda.
- Baix Vinalopó: Centro Social "Altabix" de Elche.
- Baix Segura: Centro Social de Callosa de Segura.

### 1.2.2. Participación y asistencia.

Finalmente, se llevaron a cabo 14 de los 15 grupos de discusión previstos (93.3%). Asistieron a las convocatorias el 82% de los trabajadores sociales de la población de estudio (n=139), que trabajaban en 115 de los 141 municipios de la provincia (82%). Las principales ausencias se produjeron en la comarca de l'Alacantí.

**Tabla 1.** Número de grupos previstos y realizados y grado de asistencia según comarcas.

	GRUPOS		PARTICIPANTES		
	Previstos	Realizados	Previstos	Asistentes	Asistencia (%)
<i>Marina Alta + Marina Baixa</i>	2	2	24	23	95.8
<i>Marina Baixa</i>	1	1	12	9	75.0
<i>Alcoià/Comtat</i>	2	2	16	13	81.3
<i>Alt Vinalopó + Vinalopó Mitjà</i>	2	2	28	25	89.3
<i>Baix Vinalopó</i>	3	3	35	32	91.4
<i>L'Alacantí</i>	3	2	33	20	60.6
<i>Baix Segura</i>	2	2	22	17	77.3
<i>Total</i>	15	14	170	139	81.8

### 1.3. Tratamiento de la información y análisis de resultados.

De cada sesión grupal se efectuó una transcripción literal con el apoyo de la grabación digital de la misma. El trabajo de transcripción de las sesiones fue realizado durante los meses de junio, julio y agosto de 2004.

El análisis fue realizado durante los meses de agosto y septiembre de 2004. El resultado de la sistematización y la clasificación del contenido de las transcripciones fue plasmado en el esquema de codificación recogido en el cuadro n° 4.

**Cuadro 4.** Esquema de codificación por categorías y subcategorías para el análisis de los grupos de discusión.

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS		
<b>OBSTACULIZADORES DE LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL</b>	1.	En las relaciones con otros profesionales del ESB	
	2.	En la organización donde trabaja	2.1. Responsables políticos
			2.2. Recursos disponibles
			2.3. Características del trabajo
			2.4. Valoración del profesional y de su trabajo
			2.5. Mecanismos de apoyo y promoción del profesional
			2.6. Organización interna del trabajo
2.7. Organización del Ayuntamiento			
<b>FACILITADORES DE LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL</b>	1.	En las relaciones con otros profesionales del ESB	
	2.	En la organización donde trabaja	2.1. Responsables políticos
			2.2. Recursos disponibles
			2.3. Características del trabajo
			2.4. Valoración del profesional y de su trabajo
			2.5. Mecanismos de apoyo y promoción del profesional
			2.6. Organización interna del trabajo
			2.7. Organización del Ayuntamiento
2.8. Satisfacción de necesidades individuales del profesional			



## 2. EL MÉTODO CUANTITATIVO.

### 2.1. Diseño metodológico.

#### 2.1.1. Tipo de investigación.

En esta segunda fase se desarrolló la investigación empírica de orientación cuantitativa y finalidad descriptiva y explicativa.

Con ella se pretendía describir las características de los trabajadores sociales y las de las organizaciones de Servicios Sociales. Asimismo, se pretendía identificar asociaciones entre las variables exploradas y diferencias entre grupos de encuestados respecto a esas mismas variables.

La adopción del enfoque cuantitativo, con finalidad descriptiva y explicativa, está en consonancia con la mayor parte de los trabajos anteriores realizados fundamentalmente en el ámbito anglosajón. Estos trabajos han utilizado diferentes técnicas de análisis univariante, bivariante y multivariante, así como de la estadística inferencial, para explorar, describir y explicar las relaciones estadísticamente significativas entre las variables objeto de estudio. La recogida de los datos para el análisis cuantitativo se ha realizado mediante encuesta.

El método cuantitativo aborda el nivel de los hechos sociales o fáctico (Ortí, 1996; Rubio y Varas, 1999), cuyo contenido son los hechos externos, centrándose en los aspectos denotativos o referenciales del lenguaje (la palabra se refiere a la cosa que apunta o nombra) (Ibáñez, 1996; Ortí, 1996; Rubio y Varas, 1999). Es útil para buscar regularidades en los fenómenos sociales mediante la contrastación empírica de los hechos siguiendo generalmente una lógica deductiva (Fortune y Reid, 1999), de modo que describe y explica estos fenómenos o hechos sociales en función de la distribución de sus manifestaciones externas. Como apunta Beltrán (1996), las facetas de los fenómenos sociales en que la cantidad y su aumento o disminución son el objeto de la descripción

que ha de ser explicado requieren este tipo de método, sin que, por ello, la explicación sea necesariamente cuantitativa.

### 2.1.2. **Ámbito geográfico y población de estudio.**

La investigación abarcaba a todos los Equipos Sociales de Base (ESB) de la provincia de Alicante.

La población objeto de estudio estaba constituida por los trabajadores sociales adscritos a los ESB de los Servicios Sociales Generales prestados por Ayuntamientos, Mancomunidades o Agrupaciones de municipios, que reunieran las siguientes características:

- Que fueran integrantes del núcleo operativo, es decir, con funciones de atención directa a personas, familias, grupos o comunidades.
- Que tuvieran una dedicación parcial o completa a las actividades que son competencia de los Equipos Sociales de Base.

Al objeto de cuantificar la población de estudio se utilizó inicialmente la información obrante a 1 de marzo de 2005 en las bases de datos sobre profesionales de los ESB de la Sección de Acción Comunitaria de la Conselleria de Benestar Social en Alicante, órgano encargado de la coordinación y financiación de dichos equipos en la provincia de Alicante. Esta información fue actualizada y depurada de acuerdo con los siguientes criterios:

- Se excluyó a los trabajadores sociales que se encontraran bien en situación de baja laboral por maternidad o bien en situación de excedencia, con fecha prevista de finalización de dicha situación posterior al 30 de junio de 2005. En su lugar se incluyó a los trabajadores sociales contratados para cubrir dichas bajas laborales o excedencias.
- Se excluyó a los trabajadores sociales con dedicación exclusiva a los Servicios Especializados de Atención a la Familia y la Infancia (SEAFI) por tratarse de un servicio especializado, aunque fueran de titularidad y ámbito municipal.
- Se excluyó también a los trabajadores sociales con dedicación exclusiva a actividades de intervención indirecta (dirección, gestión y administración de organizaciones, programas y/o servicios de los Servicios Sociales municipales) que no tenían atribuidas funciones directas en la dirección y coordinación del ESB o que no existía entre éstos y el equipo una relación de dependencia jerárquica directa, por existir otros mandos medios encargados de estas funciones. Estos profesionales desarrollaban en exclusiva tareas de dirección del conjunto de los Servicios Sociales municipales o de Programas y/o Servicios específicos.

Como resultado, la población final objeto de estudio estuvo constituida por un total de 197 trabajadores sociales del núcleo operativo de los ESB, de acuerdo con la distribución comarcal recogida en la tabla nº 2.

**Tabla 2.** Distribución comarcal de la población de estudio.

<b>Comarca</b>	<b>Trabajadores sociales</b>
<i>Marina Alta</i>	23
<i>Marina Baixa</i>	18
<i>L'Alcoià</i>	13
<i>El Comtat</i>	5
<i>L'Alacantí</i>	44
<i>Alt Vinalopó</i>	7
<i>Vinalopó Mitjà</i>	22
<i>Baix Vinalopó</i>	34
<i>Baix Segura</i>	31
<b>Total</b>	<b>197</b>

Se optó por no aplicar ningún método de muestreo dado el ajustado tamaño de la población. Además, la viabilidad de abarcar a toda la población estaba garantizada en términos de disponibilidad de los datos de identificación de los profesionales y de sus centros de trabajo y en términos de costes. De modo que la investigación se dirigió a toda la población de estudio.

### **2.1.3. Variables de estudio y técnica de recogida de información: el cuestionario.**

La selección de las variables de estudio se ha basado en las aportaciones del marco teórico, en el análisis de fuentes secundarias y en los resultados de la fase cualitativa de la investigación.

El instrumento de recogida de la información que se utilizó fue un cuestionario autoadministrado remitido por correo. El cuestionario estaba precedido por una hoja de instrucciones para su cumplimentación. En ella, entre otros, se facilitaban los datos del investigador con el fin de resolver dudas o realizar aclaraciones respecto a dicha cumplimentación.

El cuestionario recogía datos sobre diferentes variables:

**a)** Variables demográficas, relativas al sexo y el año de nacimiento de las

personas encuestas, mediante 2 preguntas diseñadas *ad hoc*.

- b) Variables laborales, relativos a la comarca donde se localizaba el centro de trabajo, el tiempo en la organización y en el puesto de trabajo actual (número de años), las características de la actividad profesional desarrollada (tipo de actividad y sector de población con el que se trabajaba con más frecuencia), la relación laboral que se mantenía con la organización (tipo de relación laboral y de jornada laboral) y el tipo de puesto de trabajo que se ocupaba. Para obtener esta información se prepararon 8 preguntas diseñadas *ad hoc*.
- c) Variables organizacionales, relativas a las características de su estructura y de su dinámica (cuatro procesos de gestión y seis áreas clave de la vida laboral). Se utilizaron 8 preguntas. Las preguntas sobre las características de la estructura (6) se diseñaron *ad hoc* para esta investigación. La escala utilizada para la medición de los procesos de gestión y de las áreas de la vida laboral fueron las incluidas en el *Organizational Checkup Survey (OCS)* (Leiter y Maslach, 2000b), traducidas y adaptadas al castellano por el investigador. En el cuestionario se presentaron como dos preguntas, al igual que en la fuente original, integradas por 13 y 29 ítem de respuesta, respectivamente.

La definición de estas variables de análisis ha sido realizada en el marco teórico en que se fundamenta este trabajo. Sin embargo, a los efectos de delimitar el contexto organizacional al que hacemos referencia en esta investigación, creemos necesario señalar que cuando los Servicios Sociales son prestados por el propio Ayuntamiento, se considera como organización de análisis no al Ayuntamiento en su conjunto, sino a una de sus partes componentes: la Concejalía competente en la implantación y desarrollo de los Servicios Sociales de la que dependen de los ESB (Concejalía de Servicios Sociales, Bienestar Social, Acción Social o denominación equivalente). En el caso de que la prestación de los Servicios Sociales se realice mediante Mancomunidades o Agrupaciones de municipios, éstas en su conjunto son consideradas la organización objeto de análisis. Por esta razón, en la dimensión estructural de la organización se ha incluido un indicador relativo a la forma administrativa de prestación de los Servicios Sociales, al objeto de identificar la figura jurídica mediante la cual son prestados los Servicios Sociales en el municipio o en el grupo de municipios, es decir, Ayuntamiento, Mancomunidad o Agrupación de Municipios.

En el cuadro nº 5 se presentan de forma resumida las variables, sus dimensiones, si procede, los indicadores en que se concretan operativamente y la escala específica que se ha utilizado para su medición:

**Cuadro 5.** Variables, dimensiones, indicadores e instrumentos de medición utilizados.

Variables	Dimensiones	Indicadores	Medición
<i>Organización</i>	Estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma administrativa de prestación de los SS.SS.</li> <li>• Tamaño de la organización</li> <li>• Tamaño del grupo de trabajo</li> <li>• Numero de trabajadores sociales de intervención directa</li> <li>• Grado de especialización vertical</li> <li>• Grado de especialización horizontal</li> </ul>	<i>Ad hoc</i>
	Dinámica: áreas clave de la vida laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volumen de trabajo</li> <li>• Control</li> <li>• Recompensa</li> <li>• Comunidad</li> <li>• Equidad</li> <li>• Valores</li> </ul>	<i>Organizational Checkup Survey (OCS) (Leiter y Maslach, 2000b)</i>
	Dinámica: procesos de dirección y gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisión</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Desarrollo de habilidades del personal</li> <li>• Cohesión del grupo</li> </ul>	<i>Organizational Checkup Survey (OCS) (Leiter y Maslach, 2000b)</i>
<i>Variables demográficas</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sexo</li> <li>• Año de nacimiento</li> </ul>	<i>Ad hoc</i>
<i>Variables laborales</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comarca del centro de trabajo</li> <li>• Tiempo en la organización</li> <li>• Tiempo en el puesto</li> <li>• Tipo de actividad desarrollada</li> <li>• Sector de población con el que se trabaja</li> <li>• Tipo de relación laboral con la organización</li> <li>• Tipo de jornada laboral</li> <li>• Tipo de puesto de trabajo</li> </ul>	<i>Ad hoc</i>

Como criterio general, los resultados obtenidos en las áreas clave de la vida laboral y en los procesos de gestión han sido interpretados a partir de las medias obtenidas en la escala de medición utilizada para cada una de estas variables y de su distancia respecto al valor central de la misma (posición neutral). Para facilitar su interpretación, en el análisis se ha incluido una representación gráfica de dichas medias de acuerdo con este último criterio, asignado el valor 0 a dicho punto central y recodificando entonces las variables.

El *Organizational Checkup Survey (OCS)* (Leiter y Maslach, 2000b) es un conjunto de escalas estandarizadas que valoran la percepción que tienen las personas de su vida laboral en una organización. De ellas, se han utilizado las escalas referidas a las áreas clave de la vida laboral y a los procesos de gestión, traducidas y adaptadas al castellano por el investigador.

La escala referida a las áreas de la vida laboral valora seis aspectos clave: (1) volumen de trabajo, (2) control, (3) recompensa, (4) comunidad, (5) equidad y (6) valores. Se compone de un total de 29 ítem, unos formulados de modo que sugieren un ajuste entre las expectativas de las personas y sus trabajos (con puntuaciones directas), y otros planteados como desajustes (con puntuaciones inversas).

La escala para los procesos de gestión valora cuatro procesos básicos centrales: (1) supervisión, (2) comunicación, (3) desarrollo de habilidades y (4) cohesión del grupo. Se compone de un conjunto de 13 ítem.

Ambas medidas utilizan una escala de Likert de 5 puntos (1=“Totalmente en desacuerdo”; 5=“Totalmente de acuerdo”), con la que se mide el grado de acuerdo o desacuerdo con los enunciados que se proponen.

A efectos de interpretación de las respuestas, los autores de las escalas señalan que las puntuaciones altas indican una mayor consistencia entre las expectativas de las personas y su trabajo. Así, una puntuación elevada en cualquiera de las áreas de la vida laboral significa que existe un buen ajuste entre la persona y su trabajo, y, por el contrario, las puntuaciones bajas muestran desajustes entre el trabajador y su trabajo en la organización. Respecto a los procesos de gestión, una puntuación elevada significa que ese aspecto particular funciona adecuadamente en la organización; la puntuación baja muestra problemas en ese aspecto de la gestión.

## 2.2. Desarrollo del trabajo de campo.

### 2.2.1. Temporalización.

El cuestionario fue remitido a la población de estudio mediante correo postal en mayo de 2005. Junto con el cuestionario se envió una carta de presentación de la investigación y un sobre de retorno prefranqueado, al objeto de facilitar la devolución de los cuestionarios y garantizar al máximo el anonimato de las respuestas.

El período de recepción de las encuestas comprendió los meses de mayo a julio de 2005.

### 2.2.2. Participación y respuesta.

Se obtuvo un total de 137 cuestionarios contestados, de los cuales fueron válidos 135, representado un porcentaje de respuesta del 68.5% de la población de estudio y un 98.5% del total de cuestionarios contestados.

De acuerdo con la distribución comarcal de las respuestas esperadas y obtenidas, los porcentajes de participación fueron los recogidos en la tabla nº 3:

**Tabla 3.** Distribución comarcal de la población de estudio.

Comarca	Respuesta esperada (N)	Respuesta obtenida (n)	Participación (%)
<i>Marina Alta</i>	23	15	65.2
<i>Marina Baixa</i>	18	20	111.1
<i>L'Alcoià</i>	13	13	100.0
<i>El Comtat</i>	5	4	80.0
<i>L'Alacantí</i>	44	23	52.3
<i>Alt Vinalopó</i>	7	5	71.4
<i>Vinalopó Mitjà</i>	22	14	63.6
<i>Baix Vinalopó</i>	34	16	47.1
<i>Baix Segura</i>	31	23	74.2
NC	---	2	----
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>135</b>	<b>68.5</b>

El porcentaje de respuesta de la comarca de la Marina Baixa, superior al previsto, puede ser explicado por la incorporación de nuevos profesionales o la reincorporación de profesionales de plantilla en situación previa de baja laboral en el período transcurrido entre el establecimiento de la población de estudio y el envío o devolución del cuestionario.

### 2.3. Tratamiento de la información y análisis de resultados.

Para la codificación, tabulación y análisis de los resultados se ha utilizado el software *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS v.13.0 y 14.0).

El análisis fue realizado entre los meses de noviembre de 2005 y enero de 2006. La explotación de los datos combinó diferentes tipos de análisis. Por un lado, se realizó un análisis descriptivo univariable y bivariable, a través del estudio de frecuencias, de las medidas de tendencia central y dispersión en función del nivel de medición de las variables y de tablas de contingencia. Por otro lado, un análisis explicativo, mediante diferentes pruebas de asociación entre variables en función de su nivel de medición (coeficiente de correlación  $r$  de Pearson) y de diferencias de medias entre grupos (análisis  $t$  de Student, análisis de la varianza de un factor ANOVA). Con ello se pretendía conocer el comportamiento de dos o más variables, establecer diferencias significativas en los grupos muestrales o establecer la independencia o dependencia entre las variables.

En el análisis realizado para la detección de diferencias de medias significativas entre grupos de encuestados, las pruebas paramétricas fueron trianguladas con sus equivalentes no paramétricas cuando el tamaño de los grupos en los que se hallaron diferencias estadísticamente significativas era inferior a 30 individuos. El objetivo era comprobar si las diferencias significativas señaladas por las pruebas paramétricas, con condiciones más restrictivas sobre los datos, se mantenían con pruebas equivalentes para muestras de tamaño reducido y de naturaleza menos conservadora respecto a los datos. Si las diferencias de medias seguían existiendo, se afirmó que tales diferencias eran significativas a pesar del tamaño de los grupos. Así, la prueba paramétrica  $t$  de Student fue triangulada con la prueba no paramétrica  $U$  de Mann-Whitney, mientras que el análisis ANOVA lo fue con el análisis no paramétrico de la varianza de un factor de Kruskal-Wallis.

El análisis de los datos procedentes de las variables continuas estuvo precedido por un análisis exploratorio univariable de los mismos. Con él se pretendía

contar con una primera aproximación a los datos a partir del análisis gráfico, que informara al investigador sobre la distribución de los datos y también permitiera detectar posibles errores en su codificación. En el apartado relativo a los resultados cuantitativos se muestran sólo los hallazgos más relevantes en este sentido.

Respecto a los casos atípicos y/o extremos, sólo se detectaron uno o dos valores atípicos en algunas de las variables (edad; áreas de control, equidad y valores de la vida laboral) y tres valores extremos únicamente en el grado de realización de actividades de intervención directa. A juicio del investigador, tales casos, aunque fuera del rango ordinario de las observaciones, eran poco numerosos y representaban a una parte válida de la población sin afectar sustancialmente a los estadísticos de tendencia central, de modo que se decidió conservar dichos valores y realizar el análisis sin excluirlos.

El análisis de fiabilidad de las escalas, realizado mediante la prueba de consistencia interna alfa de Cronbach, ofreció valores aceptables para la escala “Áreas de la vida laboral” ( $\alpha=.89$ ) y para la relativa a los “Procesos de dirección y gestión” ( $\alpha=.90$ ).



### III. RESULTADOS

En este punto se muestran los resultados empíricos obtenidos en las fases cualitativa y cuantitativa de nuestra investigación. Aunque la recogida de datos cualitativos precedió y orientó la medición de los datos cuantitativos, en los resultados hemos optado por concluir el análisis de resultados con la información cualitativa ya que ofrece el detalle que proporciona profundidad a los datos cuantitativos.

Los resultados cuantitativos se presentan partiendo de los referidos a las variables demográficas y laborales, para continuar con las variables organizacionales.

Cada apartado se inicia con los resultados descriptivos, y a continuación, si así se preveía en el diseño de la investigación, los resultados obtenidos del análisis bivariable o multivariable, explorando las relaciones y las diferencias entre las variables de estructura y las variables de dinámica de las organizaciones. De estos últimos sólo se muestran aquellos estadísticamente significativos, bien por las diferencias entre los grupos o bien por la significación estadística de la correlación entre las variables continuas. Del análisis exploratorio de las variables continuas, que precede a sus correspondientes resultados descriptivos, se recogen sólo los aspectos más significativos mostrados por éste, tal y como ya se adelantó en el apartado relativo a la metodología de la investigación.

En los resultados cuantitativos se ha incluido también un análisis descriptivo comarcal de las variables relativas a la estructura y la dinámica de las organizaciones, al objeto de conocer las pautas de distribución territorial de dichas variables en la provincia.

En último lugar, cada apartado de resultados cuantitativos se concluye con una síntesis de los principales resultados obtenidos en relación con los aspectos demográficos y laborales y con las características organizacionales, aligerándolos de la mayor parte de estadísticos y tablas.

Los resultados del análisis cualitativo de los grupos de discusión se presentan ordenados según el esquema de codificación de los discursos que se incluye en el apartado sobre la metodología de la investigación, identificando los principales elementos que obstaculizan y facilitan el desempeño actual de los trabajadores sociales en el contexto de los ESB, según estén referidos a las relaciones con otros profesionales del equipo o a la organización municipal.

Se ha optado por desarrollar un análisis general del discurso de los grupos sin distinguir la comarca de procedencia, pues la pretensión del trabajo era ofrecer una panorámica general de obstaculizadores y facilitadores del desempeño profesional actual de los trabajadores sociales de los Equipos Sociales de Base de la provincia de Alicante. Sí se ha hecho referencia a las peculiaridades en municipios pequeños o en Mancomunidades o Agrupaciones municipales<sup>32</sup> pues introducen variaciones y matices en la panorámica general que se puede extraer del discurso de los grupos.

Por último, se incluyen referencias literales a los discursos producidos por los grupos para ilustrar las afirmaciones realizadas en el análisis. Estas referencias han sido identificadas con una clave alfanumérica de acuerdo con el grupo del cual proceden: grupo de discusión (GD) y número asignado al grupo.

---

32 Como se señaló con anterioridad, el artículo 25.2.k de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 03/04/1985; Corrección de errores BOE nº 139, de 11/06/1985) dispone que “la prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social” es competencia de los municipios. Los que cuenten con más de 20.000 habitantes, por sí mismos o asociados, han de asumir “la prestación de servicios sociales” (art. 26.1.c), mientras que los de menor población podrán contar con el apoyo de las Diputaciones provinciales con el fin de asegurar “el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal” (art. 36.2.b). Según el último Padrón Municipal de Habitantes de 2003, en la provincia de Alicante el 13.5% de los municipios cuenta con más de 20.000 habitantes y el 86.5% son municipios de menos de 20.000 habitantes. Además, del total de municipios (n=141), el 75% son municipios de población inferior a 10.000 habitantes y casi dos tercios del total de la provincia (60%) están constituidos por municipios de menos de 5.000 habitantes. Estos últimos son los municipios que plantean mayores peculiaridades en el desempeño profesional de los trabajadores sociales en los Servicios Sociales municipales, prestados por los ayuntamientos bien en solitario o bien de forma mancomunada o agrupada con otros municipios. Fuente de los datos poblacionales: Instituto Nacional de Estadística. Página web: <http://www.ine.es> (Fecha de consulta: 17/02/2005).

# 1. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN.

## 1.1. Características demográficas.

La mayoría de la población encuestada estaba constituida por mujeres (91.1%), frente a una minoría de hombres (8.9%).

**Tabla 4.** Características demográficas.

	<i>n</i>	%
<b>Sexo</b>		
Mujer	123	91.1
Hombre	12	8.9
<i>Total</i>	<i>135</i>	<i>100.0</i>
<b>Edad</b>		
De 25 a 29 años	12	9.0
De 30 a 34 años	31	23.1
De 35 a 39 años	44	32.8
De 40 a 44 años	26	19.4
De 45 a 49 años	16	11.9
De 50 a 54 años	4	3.0
De 55 a 59 años	1	0.7
<i>Total</i>	<i>134</i>	<i>100.0</i>

El análisis exploratorio mostró que la edad de los trabajadores sociales adoptaba una distribución asimétrica positiva, oscilando en un rango entre los 26 y los 57 años. El diagrama de caja del análisis exploratorio también indicó que la edad de la mitad de la población se concentraba en un intervalo de 9 años, comprendido entre los 33 y los 42 años. La edad media de los trabajadores sociales era de 37.84 años (DT=6.34).

**Tabla 5.** Edad media de la población.

N	Validos	134
	Perdidos	1
Media		37,84
Mediana		37,00
Moda		38
Desv. tip		6,343
Mínimo		26
Máximo		57

Recodificada la edad por intervalos de edad de 5 años, casi un tercio de la población se situaba en el intervalo entre 35 y 39 años (32.8%), seguida de las personas con edades comprendidas entre 30 y 34 años (23.0%) y entre 40 y 44 años (19.3%). Fueron muy escasas las personas que tenían menos de 30 años (9%) o más de 49 años (3.7%).

En esta línea, la prueba *t* de Student mostró que la edad media de los trabajadores sociales era significativamente diferente en función del sexo ( $t=-1.98$ ;  $p<.05$ ): los varones tenían una edad inferior (Media=34.42; DT=4.44;  $n=12$ ) a la de las mujeres (Media=38.18; DT=6.42;  $n=122$ ) en casi 4 años. Dado el reducido tamaño del grupo de hombres ( $n\leq 30$ ), se trianguló esta prueba con su equivalente no paramétrica al objeto de descartar que esta diferencia significativa fuera debida al azar. La prueba *U* de Mann-Whitney ( $U=480.00$ ;  $p<.05$ ) mostró que la significación estadística de la diferencia de edad según el sexo se mantenía, a pesar del reducido número de hombres presentes en la población, por lo que se puede afirmar que no tenía su origen en el azar.

**Tabla 6.** Edad media de la población según el sexo.

SEXO	N	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Hombre	12	34,42	4,441	28	41
Mujer	122	38,18	6,415	26	57
Total	134	37,84	6,343	26	57

## 1.2. Características laborales.

Se obtuvo representación de trabajadores sociales de centros de trabajo de todas las comarcas de la provincia de Alicante. La distribución comarcal de las respuestas estuvo encabezada por las comarcas de L'Alacantí y el Baix Segura, con un 17.3% del total de respuestas en cada una de ellas, seguida de la comarca de la Marina Baixa (15%). Las comarcas con menor peso relativo en el conjunto fueron las de El Comtat (3%) y el Alt Vinalopó (3.8%), explicado por el escaso número de trabajadores sociales de Equipos Sociales de Base (ESB) en ellas.

**Tabla 7.** Características laborales.

	<i>n</i>	%
<b>Comarca del Centro de trabajo</b>		
Marina Alta	15	11.3
Marina Baixa	20	15.0
L'Alcoià	13	9.8
El Comtat	4	3.0
L'Alacantí	23	17.3
Alt Vinalopó	5	3.8
Vinalopó Mitjà	14	10.5
Baix Vinalopó	16	12.0
Baix Segura	23	17.3
<i>Total</i>	133	100.0
<b>Antigüedad en la organización</b>		
Menos de 5 años	37	27.4
De 5 a 9 años	27	20.0
De 10 a 14 años	30	22.2
De 10 a 19 años	31	23.0
Más de 19 años	10	7.4
<i>Total</i>	135	100.0
<b>Antigüedad en el puesto actual</b>		
Menos de 5 años	68	50.4
De 5 a 9 años	20	14.8
De 10 a 14 años	23	17.0
De 10 a 19 años	19	14.1
Más de 19 años	5	3.7
<i>Total</i>	135	100.0
<b>Tipo de relación laboral</b>		
Personal fijo	88	65.2
Personal interino	26	19.3
Personal temporal	21	15.6
<i>Total</i>	135	100.0
<b>Duración de la jornada laboral</b>		
Jornada a tiempo completo	126	93.3
Jornada a tiempo parcial (más de 20h/semana)	5	3.7
Jornada laboral a tiempo parcial (menor o igual a 20/h semana)	4	3.0
<i>Total</i>	135	100.0
<b>Sector de población con el que se trabaja más habitualmente</b>		
Población general	91	67.4
Menores y familia	20	14.8
Personas mayores	15	11.1
Minorías étnicas	4	3.0
Personas extranjeras	2	1.5
Mujer	1	0.7
Personas con discapacidades	1	0.7
Personas con enf. mentales	1	0.7
<i>Total</i>	135	100.0

El tiempo medio que los trabajadores sociales llevaban empleados en la

organización era de 10 años (DT=6.50; Rango=0-24), coincidiendo con el valor de la mediana, mientras que el tiempo medio que estaban empleados en su puesto actual era de alrededor de 7 años (DT=6.40; Rango=0-22).

**Tabla 8.** Tiempo medio en la organización. **Tabla 9.** Tiempo medio en el puesto.

N	Validos	135	N	Validos	135
	Perdidos	0		Perdidos	0
Media		10,00	Media		6,99
Mediana		10,00	Mediana		4,00
Moda		8 <sup>a</sup>	Moda		1
Desv. tip		6,501	Desv. tip		6,369
Mínimo		0	Mínimo		0
Máximo		24	Máximo		22

<sup>a</sup> Existen varias modas. Se mostrara el menor de los valores

El análisis exploratorio evidenció que la mitad de las observaciones se concentraba en una antigüedad en la organización de 11 años, en un intervalo entre 4 y 15 años de permanencia en la organización, con una mediana de 10 años. Por su parte, respecto a la antigüedad en el puesto actual, la mitad de la población se situaba en un período de tiempo de 10 años, pero a diferencia del tiempo en la organización, el intervalo estaba delimitado entre los 2 y los 12 años, con una mediana de 4 años de permanencia en el puesto.

Recodificando la antigüedad en la organización en intervalos de tiempo de 5 años, se observó que más de uno de cada cuatro trabajadores sociales (27.4%) estaba empleado en la organización desde hacía menos de 5 años. El resto de trabajadores sociales se distribuía en una proporción similar, en torno a una quinta parte del total, en los intervalos de 5 a 9 años, de 10 a 14 años y de 15 a 19 años. Eran una minoría los que estaban empleados en ella 20 ó más años (7.4%).

Al igual que se hizo con la antigüedad en la organización, la antigüedad en el puesto fue recodificada en intervalos de tiempo de 5 años. Según éstos, la mayoría ocupaba su actual puesto desde hacía menos de 5 años (50.4%),

mientras que eran una minoría los que lo ocupaban desde hacía 20 ó más años (3.7%). En el resto de intervalos la población se distribuyó en una proporción en torno al 15% del total.

La antigüedad en el puesto correlacionó significativamente con la antigüedad en la organización, mediante una asociación positiva muy fuerte ( $r=.717$ ;  $p<.01$ ), mostrando que a medida que aumentaba el tiempo de permanencia en la organización, también lo hacía el tiempo de permanencia en el puesto de trabajo actual. Ello da cuenta de una permanencia relativamente estable de los profesionales en los puestos originales para los que fueron contratados por las organizaciones empleadoras.

Si observamos con un poco más detalle la relación entre ambas variables, el análisis mediante tablas de contingencia muestra la tendencia antes señalada pero también refleja que parecen existir grados variables de alternancia de los trabajadores sociales entre los diferentes puestos de trabajo que pueden desempeñar en la organización, como indica la presencia de porcentajes que oscilan entre el 10 y el 48% en los que la antigüedad en la organización es superior a la antigüedad en el puesto.

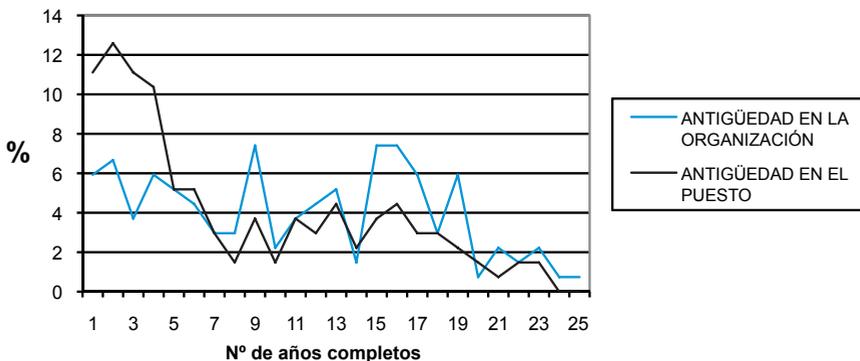
**Tabla 10.** Antigüedad en el puesto según la antigüedad en la organización.

		ANTIGÜEDAD EN LA ORGANIZACIÓN					Total
		Menos de 5 años	De 5 a 9 años	De 10 a 14 años	De 15 a 19 años	Más de 19 años	
ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO ACTUAL	Menos de 5 años	100,0%	48,1%	30,0%	25,8%	10,0%	50,4%
	De 5 a 9 años		51,9%	6,7%	9,7%	10,0%	14,8%
	De 10 a 14 años			63,3%	9,7%	10,0%	17,0%
	De 15 a 19 años				54,8%	20,0%	14,1%
	Más de 19 años					50,0%	3,7%
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La representación gráfica de ambas variables mediante una serie temporal nos muestra claramente esta tendencia (figura nº 1). En términos generales, se

observa que la antigüedad en la organización y en el puesto actual muestran proporciones bastante similares. La principal diferencia entre ambas se observa en los últimos 5 años, donde la proporción de personas con una antigüedad en el puesto inferior a 5 años dobla al de personas incorporadas a las organizaciones en ese mismo período.

**Figura 1.** Series temporales de la antigüedad en la organización y en el puesto actual.



La edad correlacionó de modo estadísticamente significativo con la antigüedad en la organización y en el puesto, mediante una asociación positiva muy fuerte con el tiempo en la organización ( $r=.745$ ;  $p<.01$ ) y fuerte con el tiempo en el puesto actual ( $r=.527$ ;  $p<.01$ ). Ello indica que con la edad aumentan también la antigüedad en la organización y en el puesto, y viceversa.

Respecto al tipo de relación laboral que vinculaba al trabajador social con la organización empleadora, casi dos tercios mantiene una relación laboral estable con la organización en la que desarrolla su actividad laboral (65.2%). Casi uno de cada cinco está vinculado de manera temporal a la organización como personal interino (19.3%) y sólo el 15.6% tiene una relación laboral de otro tipo.

Cabe reseñar que entre la población encuestada no hubo trabajadores sociales cuya vinculación a la organización se realizara como personal fijo discontinuo o como profesionales autónomos.

Por último, la casi totalidad de los trabajadores sociales tenía una dedicación laboral a tiempo completo (93.3%), mientras que hubo una pequeña presencia de la jornada a tiempo parcial que no superó el 6.7% de los casos.

Respecto al grado medio de desempeño de actividades de intervención directa e indirecta en el puesto de trabajo actual, en el caso de las primeras la mayoría de las respuestas (98%) apuntó al máximo de grado de realización de actividades directas (Media=Mediana=Moda=5), como cabía esperar entre trabajadores sociales ubicados en el núcleo operativo de los ESB, reflejándose en una elevada concentración de los valores y en una significativa distribución asimétrica de los mismos. Por su parte, el grado de desempeño de actividades indirectas adoptó una distribución asimétrica positiva, que oscilaba entre los cinco valores de la escala de medición (Rango=0-5). La observación comparada de los diagramas de caja de ambas variables muestran una elevada concentración de los valores referidos a las actividades indirectas, en torno al valor 5, y una mayor dispersión de los referidos a las actividades indirectas, en las que la mitad de la población se concentraba en el intervalo definido por los valores 1 y 3, con una mediana de 2 puntos, como veremos muy cercana al valor de la media

Así, los trabajadores sociales de los ESB realizan tanto actividades de intervención directa como actividades de intervención indirecta en su puesto actual, siendo las primeras desarrolladas en mayor medida (Media=4.66; DT=.68; Rango=0-5) que las segundas (Media=2.13; DT=1.69; Rango=0-5).

**Tabla 11.** Grado de desempeño de actividades directas e indirectas.

		ACTIVIDADES DIRECTAS	ACTIVIDADES INDIRECTAS
N	Validos	134	133
	Perdidos	1	2
Media		4,66	2,13
Mediana		5,00	2,00
Moda		5	0
Desv. tip		,682	1,694
Mínimo		2	0
Máximo		5	5

La realización de ambos tipos de actividades correlacionaron significativamente entre sí, con una asociación negativa baja ( $r=-.191$ ;  $p<.05$ ), mostrando que

en la medida en que aumentaba el grado en que los trabajadores sociales llevaban a cabo actividades directas disminuía el grado en que se realizaban actividades indirectas, y viceversa.

Dos tercios de los trabajadores sociales encuestados trabaja habitualmente con población general (67.4%), en consonancia con su ubicación en servicios de atención primaria generalista, mientras que sólo un tercio lo hace con sectores específicos.

Los sectores específicos de población con los que una parte de los trabajadores sociales interviene frecuentemente son menores y familias (14.8%) o personas mayores (11.1%). Son escasos los profesionales que trabajan habitualmente con sectores como las minorías étnicas, las personas extranjeras, las personas con discapacidades, las personas con enfermedades mentales y mujeres.

Es de destacar también que no hubo ningún profesional que mencionara trabajar habitualmente con el resto de sectores de población propuestos en el cuestionario (jóvenes, personas con enfermedades crónicas o agudas, personas con problemas de drogodependencias y otras adicciones, población reclusa y exreclusa o transeúntes).

### 1.3. Síntesis de las características demográficas y laborales.

Los resultados muestran que el perfil demográfico actual de los trabajadores sociales de los ESB se concreta en los siguientes rasgos:

- Son mujeres en su inmensa mayoría (91%).
- Se trata de una población joven, con una edad media de 37.84 años, en la que las mujeres son significativamente mayores (38.18 años) que los hombres (34.42 años), con una diferencia media de edad entre ellos de casi 4 años.
- Es destacable también que la mitad de la población se concentra en un intervalo de edad de una amplitud de 9 años, entre los 33 y los 42 años.

El perfil laboral de los trabajadores sociales de los ESB está definido por las siguientes características:

- La antigüedad media en la organización actual es de 10 años.
- La mitad de la población se incorporó a las organizaciones entre 1990 y 2001.
- Por intervalos de tiempo, se observa que alrededor de una quinta parte de la población se empleó en las organizaciones prestadoras de Servicios

Sociales en los siguientes períodos: entre 1986 y 1990, entre 1991 y 1995, entre 1996 y 2000. Destaca también que más de una cuarta parte de los encuestados lleva empleado en la organización menos de 5 años (desde 2001).

- La antigüedad media en el puesto de trabajo actual en el ESB es de 7 años.
- La mitad del conjunto de la población tiene una antigüedad en el puesto de entre 2 y 12 años. Por intervalos de tiempo de 5 años, destaca que la mitad de la población desempeñaba su puesto actual desde hacía menos de 5 años.
- A medida que aumentaba la antigüedad en la organización, se incrementaba también la antigüedad en el puesto de trabajo actual, de manera que parecía existir una baja rotación interna en los puestos de trabajo originales.
- En esta misma línea, más de la mitad de la población solía ocupar los puestos originales para los que fueron empleados, pero también existían grados variables de rotación interna en los puestos de trabajo que oscilaban entre el 10 y el 48% del total del período de antigüedad en la organización que se considerara. Los mayores porcentajes de rotación (entre una cuarta parte y casi la mitad del total) se referían a períodos de antigüedad en el puesto de menos de 5 años, dando cuenta de procesos de rotación laboral interna recientes.
- A medida que aumentaba la edad, lo hacía también la antigüedad en la organización y en el puesto, informando de una relativa estabilidad de las plantillas de trabajadores sociales de los ESB.
- Casi dos tercios de las personas encuestadas mantienen una relación laboral estable con la organización (65%), mientras que casi una de cada cinco está vinculada a la organización empleadora mediante una relación laboral temporal de carácter interino. No se observaron trabajadores sociales en los ESB que desempeñaran su actividad laboral como personal fijo discontinuo o como profesionales autónomos.
- La duración de la jornada laboral estipulada en la relación laboral era mayoritariamente a tiempo completo (93%). Sólo una minoría desempeñaba su trabajo a tiempo parcial (7%).

En relación con la actividad laboral llevada a cabo en el puesto de trabajo actual:

- La actividad típica que desempeñan los trabajadores sociales del núcleo operativo de los ESB es la intervención directa, es decir, la que implica contacto directo con las personas usuarias. Pero también desempeñan actividades de intervención indirecta, aunque en un nivel bajo, inferior en

más de 2 puntos al nivel de desempeño de actividades directas.

- Cuando aumenta el grado de desempeño de actividades de intervención directa, disminuye proporcionalmente el nivel de desempeño de actividades indirectas, aunque la fuerza de la asociación entre ambas variables es baja.
- Más de dos tercios de la población interviene habitualmente con población general (67%), de acuerdo con los servicios de orientación generalista en los que se ubican. Sólo un tercio del total lo hace habitualmente con sectores específicos de población, fundamentalmente menores y familias y personas mayores, y en menor medida, con minorías étnicas, personas extranjeras, mujeres o personas con discapacidades o con enfermedades mentales.



## 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES.

### 2.1. Estructura.

Los trabajadores sociales están empleados fundamentalmente por los propios Ayuntamientos (85.1%), que prestan de manera directa los Servicios Sociales. Sólo un 14.9% está empleado en Mancomunidades o Agrupaciones de municipios, como forma adoptada por varias localidades para prestar sus Servicios Sociales.

**Tabla 12.** Características de la estructura de la organización.

	<i>n</i>	<i>%</i> .
<b>Forma administrativa de prestación de los SS.SS.</b>		
Prestación por el Ayuntamiento	114	85.1
Prestación mediante Mancomunidad o Agrupación de municipios	20	14.9
<i>Total</i>	134	100.0
<b>Tamaño de la organización</b>		
De 1 a 10 trabajadores/as	45	34.1
De 11 a 20 trabajadores/as	32	24.2
De 21 a 50 trabajadores/as	36	27.3
Más de 50 trabajadores/as	19	14.4
<i>Total</i>	132	100.0
<b>Tamaño del grupo de trabajo</b>		
Menos de 5 trabajadores/as	51	38.1
De 5 a 10 trabajadores/as	32	23.9
De 11 a 15 trabajadores/as	32	23.9
Más de 15 trabajadores/as	19	14.2
<i>Total</i>	134	100.0
<b>Número de TT.SS. de intervención directa en el grupo de trabajo</b>		
Uno	20	14.8
Dos	29	21.5
Tres	17	12.6
Cuatro	27	20.0
Más de cuatro	42	31.1
<i>Total</i>	135	100.0
<b>Grado de especialización horizontal del trabajo entre los TT.SS. de intervención directa</b>		
Ninguno	48	43.2
Según sector de población	11	9.9
Según tipo de necesidad/problema	14	12.6
Según sector de población y tipo de necesidad/problema	38	34.2
<i>Total</i>	111	100.0
<b>Grado de especialización vertical del trabajo en la organización de SS.SS.</b>		
Ningún nivel jerárquico	33	25.0
Un nivel jerárquico	55	41.7
Dos niveles jerárquicos	20	15.2
Más de dos niveles jerárquicos	24	18.2
<i>Total</i>	132	100.0

Desde el punto de vista comarcal, se observa nuevamente un dominio de la prestación de los Servicios Sociales a través de los propios Ayuntamientos en todas las comarcas, con la excepción de El Comtat. También, según los encuestados, en todas las comarcas, excluidas L'Alcoià y el Baix Vinalopó, algunos municipios prestan los Servicios Sociales mediante Mancomunidades o formas administrativas similares.

**Tabla 13.** Forma admva. de prestación de los SS.SS. según comarca.

		FORMA ADMVA. DE PRESTACIÓN DE SS.SS.		
		Prestación por el Ayuntamiento	Prestación mediante Mancomunidad o Agrupación de municipios	Total
COMARCA	Marina Alta	80,0%	20,0%	100,0%
	Marina Baixa	85,0%	15,0%	100,0%
	L'Alcoià	100,0%		100,0%
	El Comtat	25,0%	75,0%	100,0%
	L'Alacantí	95,7%	4,3%	100,0%
	Alt Vinalopó	80,0%	20,0%	100,0%
	Vinalopó Mitjà	92,3%	7,7%	100,0%
	Baix Vinalopó	100,0%		100,0%
	Baix Segura	65,2%	34,8%	100,0%
	Total	84,8%	15,2%	100,0%

Las Concejalías, Departamentos, Áreas municipales de Servicios Sociales o equivalente en las que los trabajadores sociales desarrollan su actividad profesional son de tamaño mediano, con un número total de empleados de entre 11 y 50 (51.5%). Más de un tercio de los trabajadores sociales trabaja en organizaciones de pequeño tamaño, con 10 ó menos empleados (34.1%), mientras que sólo el 14.4% lo hace en organizaciones de gran tamaño, con más de 50 empleados.

Por comarcas, las organizaciones de gran tamaño son escasas, con la excepción de L'Alacantí y el Baix Vinalopó. En el resto de comarcas se observa la presencia de todos los tamaños, excluido El Comtat donde domina la organización de 11 a 20 empleados.

**Tabla 14.** Tamaño de la organización según comarca.

		TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN				
		De 1 a 10 trabajado- res/as	De 11 a 20 trabajado- res/as	De 21 a 50 trabajado- res/as	Más de 50 tra- bajadores/as	Total
COMARCA	Marina Alta	46,7%	53,3%			100,0%
	Marina Baixa	25,0%	30,0%	40,0%	5,0%	100,0%
	L'Alcoià	38,5%	7,7%	53,8%		100,0%
	El Comtat		100,0%			100,0%
	L'Alacantí	38,1%	9,5%	4,8%	47,6%	100,0%
	Alt Vinalopó	40,0%	60,0%			100,0%
	Vinalopó Mitjà	14,3%	35,7%	50,0%		100,0%
	Baix Vinalopó	25,0%	6,3%	25,0%	43,8%	100,0%
	Baix Segura	52,2%	8,7%	39,1%		100,0%
	Total	34,4%	24,4%	24,5%	13,7%	100,0%

Si se considera el tamaño de la organización según la forma administrativa de prestación de los Servicios Sociales, se observa que las organizaciones más pequeñas corresponden a las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios. Mientras que cuando son los Ayuntamientos quienes prestan directamente los Servicios Sociales, lo hacen mediante organizaciones de tamaño diverso, tanto pequeñas como medianas y grandes, pero sobre todo las dos primeras.

**Tabla 15.** Tamaño de la organización según la forma admva. de prestación de los SS.SS.

		FORMA ADMVA. DE PRESTACIÓN DE SS.SS.		
		Prestación por el Ayuntamiento	Prestación mediante Mancomunidad o Agrupación de municipios	Total
TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN	De 1 a 10 trabajadores/as	29,7%	55,0%	33,6%
	De 11 a 20 trabajadores/as	20,7%	45,0%	24,4%
	De 21 a 50 trabajadores/as	32,4%		27,5%
	Más de 50 trabajadores/as	17,1%		14,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Respecto al tamaño del Equipo Social de Base en el que se integra el trabajador social, de nuevo la mayoría está ubicado en equipos de tamaño mediano, de 5 a 15 empleados (47.8%). Más de un tercio trabaja en grupos pequeños, de menos de 5 empleados (38.1%) y son minoría quienes forman parte de equipos de gran tamaño, con más de 15 empleados (14.2%).

Existen equipos de todos los tamaños considerados en la mayoría de comarcas, con la excepción el Alt Vinalopó, El Comtat y la Marina Alta, pero la presencia relativa de equipos de gran tamaño es escasa. Los equipos más numerosos se encuentran en L'Alacantí, L'Alcoià y el Vinalopó Mitjà y los menos numerosos en El Comtat, la Marina Alta y el Baix Segura.

**Tabla 16.** Tamaño del grupo de trabajo según comarca.

		TAMAÑO DEL GRUPO DE TRABAJO				
		Menos de 5 trabajadores/as	De 5 a 10 trabajadores/as	De 11 a 15 trabajadores/as	Más de 15 trabajadores/as	Total
COMARCA	Marina Alta	73,3%	20,0%	6,7%		100,0%
	Marina Baixa	25,0%	30,0%	30,0%	15,0%	100,0%
	L'Alcoià	33,3%	33,3%	8,3%	25,0%	100,0%
	El Comtat	75,0%		25,0%		100,0%
	L'Alacantí	26,1%	21,7%	26,1%	26,1%	100,0%
	Alt Vinalopó	40,0%	60,0%			100,0%
	Vinalopó Mitjà	14,3%	28,6%	35,7%	21,4%	100,0%
	Baix Vinalopó	25,0%	18,8%	50,0%	6,3%	100,0%
	Baix Segura	52,2%	17,4%	13,0%	8,7%	100,0%
	Total	38,6%	24,2%	23,5%	13,6%	100,0%

Según la forma administrativa mediante la cual se prestan los Servicios Sociales, se observa que la mayoría de los equipos de menor tamaño se concentran en las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios (90%), mientras que los Ayuntamientos se constata una mayor diversidad en el tamaño de los equipos, aunque más de una quinta parte también son equipos pequeños (28.3%).

**Tabla 17.** Tamaño del grupo de trabajo según la forma admva. de prestación de los SS.SS.

		FORMA ADMVA. DE PRESTACIÓN DE SS.SS.		
		Prestación por el Ayuntamiento	Prestación mediante Man-comunidad o Agrupación de municipios	Total
TAMAÑO DEL GRUPO DE TRABAJO	Menos de 5 trabajadores/as	28,3%	90,0%	37,6%
	De 5 a 10 trabajadores/as	27,4%	5,0%	24,1%
	De 11 a 15 trabajadores/as	27,4%	5,0%	24,1%
	Más de 15 trabajadores/as	16,8%		14,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Tomando en consideración el tamaño de la organización, el tamaño de los grupos de trabajo tiende a incrementarse claramente a medida que aumenta el tamaño de la organización.

**Tabla 18.** Tamaño del grupo de trabajo según el tamaño de la organización.

		TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN				Total
		De 1 a 10 trabajadores/as	De 11 a 20 trabajadores/as	De 21 a 50 trabajadores/as	Más de 50 trabajadores/as	
TAMAÑO DE GRUPO DE TRABAJO	Menos de 5 trabajadores/as	71,1%	40,6%	14,3%	5,3%	38,9%
	De 5 a 10 trabajadores/as	28,9%	28,1%	22,9%	5,3%	23,7%
	De 11 a 15 trabajadores/as		28,1%	34,3%	47,4%	22,9%
	Más de 15 trabajadores/as		3,1%	28,6%	42,1%	14,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La dotación de trabajadores sociales de intervención directa de los equipos en casi uno de cada tres casos es de más de cuatro trabajadores sociales (31.1%). Una quinta parte de los encuestados indicó que el equipo contaba con dos (21.5%) o con cuatro trabajadores sociales (20%). Los equipos que sólo contaban con un trabajador social de intervención directa representaron el 14.8% del total.

La distribución comarcal muestra que existe una amplia diversidad en la dotación de trabajadores sociales de intervención directa en los ESB en el conjunto de la provincia, observándose un número diferente de trabajadores sociales en los ESB de cada comarca. Destaca que en las comarcas donde existen equipos con más de 4 trabajadores sociales, éstos representan la mayoría de los trabajadores sociales empleados en ellos. También es resaltable que en el Baix Segura y en el Alt Vinalopó, un 39% y un 20% respectivamente de los trabajadores sociales encuestados son el único trabajador social de intervención directa del equipo.

**Tabla 19.** Número de trabajadores sociales de intervención directa según comarca.

		NÚMERO DE TT.SS. DE INTERVENCIÓN DIRECTA					
		Uno	Dos	Tres	Cuatro	Más de cuatro	Total
COMARCA	Marina Alta	13,3%	40,0%	20,0%	26,7%		100,0%
	Marina Baixa	10,0%	15,0%	10,0%	30,0%	35,0%	100,0%
	L'Alcoià	15,4%	30,8%			53,8%	100,0%
	El Comtat		25,0%	75,0%			100,0%
	L'Alacantí	13,0%	17,4%	8,7%	30,4%	30,4%	100,0%
	Alt Vinalopó	20,0%	20,0%		40,0%	20,0%	100,0%
	Vinalopó Mitjà	7,1%		28,6%	7,1%	57,1%	100,0%
	Baix Vinalopó		31,3%	6,3%	18,8%	43,8%	100,0%
	Baix Segura	39,1%	21,7%	8,7%	8,7%	21,7%	100,0%
	Total	15,0%	21,8%	12,8%	18,8%	31,6%	100,0%

Si consideramos la forma administrativa mediante la cual se prestan los Servicios Sociales, se constata nuevamente que la presencia de trabajadores sociales de intervención directa es menor en las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios, donde existe uno (45%) o dos trabajadores sociales (25%). En los Ayuntamientos existe una realidad más diversa en la que destacan los equipos que cuentan con más de cuatro trabajadores sociales (36.8%) y la persistencia de municipios con un solo trabajador social de atención directa (9.6%). Uno de cada cinco municipios tiene dos (21.1%) o cuatro trabajadores sociales (21.1%) y un 11.1% cuenta con tres de estos profesionales.

**Tabla 20.** Número de trabajadores sociales de intervención directa en el grupo de trabajo según la forma admva. de prestación de los SS.SS.

		FORMA ADMVA. DE PRESTACIÓN DE SS.SS.		
		Prestación por el Ayuntamiento	Prestación mediante Mancomunidades o Agrupaciones de municipios	Total
NÚMERO DE TT. SS. DE INTERVENCIÓN DIRECTA	Uno	9,6%	45,0%	14,9%
	Dos	21,1%	25,0%	21,8%
	Tres	11,4%	15,0%	11,9%
	Cuatro	21,1%	15,0%	20,1%
	Más de cuatro	36,8%		31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Atendiendo al tamaño de la organización, las más pequeñas tienden a contar con 1 ó 2 trabajadores sociales (82.2%) y las más grandes con 4 ó más (84.2%). En las organizaciones de tamaño mediano, se observa que las de 11 a 20 empleados disponen de grupos de trabajo dotados con 3 ó 4 trabajadores sociales (62.5%); en las de 21 a 50 empleados predominan los grupos con más de 4 trabajadores sociales (63.9%).

**Tabla 21.** Número de trabajadores sociales de intervención directa en el grupo de trabajo según el tamaño de la organización.

		TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN				Total
		De 1 a 10 trabajadores/as	De 11 a 20 trabajadores/as	De 21 a 50 trabajadores/as	Más de 50 trabajadores/as	
NÚMERO DE TT. SS. DE INTERVENCIÓN DIRECTA	Uno	40,0%	6,3%			15,2%
	Dos	42,2%	12,5%	13,9%	5,3%	22,0%
	Tres	6,7%	28,1%	8,3%	10,5%	12,9%
	Cuatro	6,7%	34,4%	13,9%	31,6%	18,9%
	Más de cuatro	4,4%	18,8%	63,9%	52,6%	31,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Respecto a la diferenciación interna de las funciones de dichos trabajadores sociales de intervención directa, quienes manifestaron que en su equipo existía más de un trabajador social de este tipo en su mayoría indicaron también que:

- Bien no existía ningún tipo de diferenciación interna del trabajo entre ellos (43.2%).
- Si existía (56.8%), ésta era una división horizontal del trabajo basada fundamentalmente en el sector de población y en el tipo de necesidad o problema de que se tratara (34.2% del total y 60.3% de los criterios utilizados para dividir las tareas).

Fue minoritaria la diferenciación horizontal de funciones entre los trabajadores sociales de intervención directa basada bien en el criterio del sector de población (9.9% del total y 17.5% de los criterios utilizados en la división del trabajo), bien en el tipo de necesidad o problema de la población usuaria (12.9% del total y 22.2% de los criterios de especialización horizontal utilizados).

En la mayoría de las comarcas bien no se ha especializado el trabajo entre los trabajadores de intervención directa o bien se utiliza un criterio de especialización horizontal del trabajo que combina el tipo de problema/necesidad y el sector de población al que afecta. El uso del sector población como único criterio de división horizontal del trabajo es minoritario.

**Tabla 22.** Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según comarca.

		GRADO DE ESPECIALIZACIÓN HORIZONTAL DEL TRABAJO				
COMARCA		Ninguno	Según sector de población	Según tipo de necesidad/problema	Según sector de población y tipo de necesidad/problema	Total
Marina Alta		46,2%	7,7%		46,2%	100,0%
Marina Baixa		37,5%	12,5%	6,3%	43,8%	100,0%
L'Alcoià		90,9%	9,1%			100,0%
El Comtat		75,0%			25,0%	100,0%
L'Alacantí		25,0%	20,0%	5,0%	50,0%	100,0%
Alt Vinalopó				25,0%	75,0%	100,0%
Vinalopó Mitjà		23,1%	7,7%	46,2%	23,1%	100,0%
Baix Vinalopó		26,7%		33,3%	40,0%	100,0%
Baix Segura		84,6%	7,7%		7,7%	100,0%
Total		44,0%	9,2%	12,8%	18,8%	100,0%

En las Mancomunidades y Agrupaciones de municipios, cuando existe más de un trabajador social en el equipo, predomina la indiferenciación de funciones (80%). Por el contrario, en los Ayuntamientos se observa una tendencia a adoptar alguna forma de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de atención directa (60%), aunque según una parte importante de estos profesionales no adopta ninguna forma de división horizontal del trabajo entre ellos (40%).

**Tabla 23.** Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según la forma admva. de prestación de los SS.SS.

		FORMA ADMVA. DE PRESTACIÓN DE SS.SS.		
		Prestación por el Ayuntamiento	Prestación mediante Mancomunidad o Agrupación de municipios	Total
GRADO DE ESPECIALIZACIÓN HORIZONTAL	No existe especialización horizontal del trabajo	40,0%	80,0%	43,6%
	Existe algún tipo de especialización horizontal del trabajo	60,0%	20,0%	56,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Si consideramos el tamaño de la organización, la realidad resulta mucho más diversa. Las organizaciones pequeñas, las organizaciones medianas de menor tamaño (de 11 a 20 empleados) y las grandes organizaciones tienden a utilizar alguna forma de división horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa, en porcentajes iguales o superiores al 60% de cada una de ellas. Es en las organizaciones medianas de mayor tamaño (de 21 a 50 empleados) en las que esta tendencia se invierte, optando mayoritariamente por no especializar horizontalmente el trabajo de estos profesionales; representan casi dos tercios del total de trabajadores sociales (65.7%).

**Tabla 24.** Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según el tamaño de la organización.

		TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN				Total
		De 1 a 10 trabajadores/as	De 11 a 20 trabajadores/as	De 21 a 50 trabajadores/as	Más de 50 trabajadores/as	
GRADO DE ESPECIALIZACIÓN HORIZONTAL	No existe especialización horizontal del trabajo	37,5%	40,0%	65,7%	21,1%	44,4%
	Existe algún tipo de especialización horizontal del trabajo	62,5%	60,0%	34,3%	78,9%	55,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Si se tiene en cuenta el tamaño del grupo de trabajo, se observa que la diferenciación horizontal de las funciones predomina en los equipos de mayor tamaño (de 11 ó más empleados), en porcentajes que van del 58 al 78% del total. Por el contrario, entre los que trabajan en los grupos medianos más pequeños (de 5 a 10 empleados), predomina la indiferenciación de funciones entre los trabajadores sociales de atención directa (58.6%). También cabe resaltar que en los equipos de menos de 5 empleados, se utiliza la división horizontal del trabajo en la misma proporción en la que no se hace uso de ella.

**Tabla 25.** Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según el tamaño del grupo de trabajo.

		TAMAÑO DEL GRUPO DE TRABAJO				Total
		Menos de 5 trabajadores/as	De 5 a 10 trabajadores/as	De 11 a 15 trabajadores/as	Más de 15 trabajadores/as	
GRADO DE ESPECIALIZACIÓN HORIZONTAL	No existe especialización horizontal del trabajo	50,0%	58,6%	21,9%	42,1%	42,7%
	Existe algún tipo de especialización horizontal del trabajo	50,0%	41,4%	78,1%	57,9%	57,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Por último, si se observa el grado de diferenciación horizontal de las tareas considerando el número de trabajadores sociales de atención directa del equipo, se constata que cuando el grupo cuenta con tres o cuatro trabajadores sociales predomina algún tipo de especialización horizontal del trabajo, en casi dos tercios o más del total. Por el contrario, en los equipos con dos o con más de cuatro trabajadores sociales, en aproximadamente la mitad de los casos no existe división horizontal del trabajo, aunque en un poco menos de la mitad sí se da. De este modo, en este caso no se puede destacar una tendencia clara en relación con el número de trabajadores sociales del equipo y la especialización horizontal.

**Tabla 26.** Grado de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales de intervención directa según el número de trabajadores sociales de intervención directa del ESB.

		NÚMERO DE TT.SS. DE INTERVENCIÓN DIRECTA				
		Dos	Tres	Cuatro	Más de cuatro	Total
GRADO DE ESPECIALIZACIÓN HORIZONTAL	No existe especialización horizontal del trabajo	51,9%	35,3%	26,9%	51,2%	43,2%
	Existe algún tipo de especialización horizontal del trabajo	48,1%	64,7%	73,1%	48,8%	56,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Respecto a la diferenciación vertical del trabajo, en las organizaciones en las que son empleados los trabajadores sociales de intervención directa, entre éstos y el responsable político suele existir un nivel jerárquico, es decir, un único puesto intermedio de dirección (41.7%). Por otro lado, es destacable que uno de cada cuatro encuestados señale que no existe ningún nivel jerárquico (25%). El resto de encuestados manifestó que existía un mayor grado de especialización del trabajo en la Concejalía, Mancomunidad o Agrupación de municipios en que trabajaba: bien dos niveles jerárquicos (15.2%), bien más de dos (18.2%).

En clave comarcal, son escasas las comarcas con más de dos niveles jerárquicos en su organización, dominando claramente en L'Alacantí y el Baix Vinalopó, que cuentan con los dos municipios de mayor tamaño de la provincia. En el resto de comarcas, suele dominar la existencia de un único nivel jerárquico o ninguno.

**Tabla 27.** Grado de especialización vertical del trabajo según comarca.

		GRADO DE ESPECIALIZACIÓN VERTICAL DEL TRABAJO				
		Ningún nivel jerárquico	Un nivel jerárquico	Dos niveles jerárquicos	Más de dos niveles jerárquicos	Total
COMARCA	Marina Alta	64,3%	21,4%	14,3%		100,0%
	Marina Baixa	21,1%	68,4%	5,3%	5,3%	100,0%
	L'Alcoià	16,7%	83,3%			100,0%
	El Comtat	75,0%	25,0%			100,0%
	L'Alacantí	17,4%	8,7%	17,4%	56,5%	100,0%
	Alt Vinalopó	40,0%	60,0%			100,0%
	Vinalopó Mitjà		64,3%	35,7%	50,0%	100,0%
	Baix Vinalopó		37,5%	12,5%		100,0%
	Baix Segura	39,1%	34,8%	26,1%		100,0%
	Total		25,4%	42,3%	15,4%	16,9%

Continuando con el análisis detallado de esta forma de división del trabajo mediante tablas de contingencia, éste muestra que es en las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios donde existe un menor grado de especialización vertical del trabajo, mientras que en el caso de los Ayuntamientos, se dan todos los grados de esta forma de división del trabajo, y en especial una primera diferenciación de un nivel jerárquico (43.8%).

**Tabla 28.** Grado de especialización vertical del trabajo según la forma administrativa de prestación de los SS.SS.

		FORMA ADMVA. DE PRESTACIÓN DE SS.SS.		
		Prestación por el Ayuntamiento	Prestación mediante Mancomunidad o Agrupación de municipios	Total
GRADO DE ESPECIALIZACIÓN VERTICAL	Ningún nivel jerárquico	17,9%	68,4%	25,2%
	Un nivel jerárquico	43,8%	26,3%	41,2%
	Dos niveles jerárquicos	17,0%	5,3%	15,3%
	Más de dos niveles jerárquicos	21,4%		18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

También podemos constatar que el grado de división vertical del trabajo en la organización de Servicios Sociales se incrementa a medida que el tamaño de la organización es mayor. Así, los mayores niveles de especialización vertical se producen entre los trabajadores sociales de las organizaciones de gran tamaño (el 78.9% tiene más de dos niveles jerárquicos), mientras que los menores se observan en los trabajadores sociales de organizaciones pequeñas (el 52.3% no tiene ningún nivel jerárquico). Entre las organizaciones medianas, las de menor número de empleados tienden a diferenciar un único puesto jerárquico (46.7%) o ninguno (33.3%), mientras que las de mayor tamaño tienden a diferenciar uno (66.7%) o dos niveles jerárquicos (25%).

**Tabla 29.** Grado de especialización vertical del trabajo según el tamaño de la organización.

		TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN				Total
		De 1 a 10 trabajadores/as	De 11 a 20 trabajadores/as	De 21 a 50 trabajadores/as	Más de 50 trabajadores/as	
GRADO DE ESPECIALIZACIÓN VERTICAL	Ningún nivel jerárquico	52,3%	33,3%			25,6%
	Un nivel jerárquico	38,6%	46,7%	66,7%		42,6%
	Dos niveles jerárquicos	4,5%	16,7%	25,0%	21,1%	15,5%
	Más de dos niveles jerárquicos	4,5%	3,3%	8,3%	78,9%	16,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## 2.2. Vida laboral.

Las medias obtenidas permiten valorar el grado de ajuste o desajuste en el funcionamiento de cada área de la vida laboral. De este modo, observamos que la población encuestada manifestó que existía poca consistencia entre sus expectativas y su realidad laboral, de mayor a menor desajuste, en las áreas de equidad (Media=2.63; DT=.70; Rango=1-5), volumen de trabajo (Media=2.79; DT=.79; Rango=1-5), recompensa (Media=2.87; DT=.81; Rango=1-5) y valores (Media=2.94; DT=.57; Rango=1-5), mostrando puntuaciones medias inferiores al valor medio de la escala (3 puntos) en cada una de ellas.

Existía un mayor ajuste entre expectativas y realidad laboral en las áreas de comunidad (Media=3.23; DT=.90; Rango=1-5) y de control sobre el trabajo (Media=3.16; DT=.83; Rango=1-5), pero con puntuaciones ligeramente por encima del valor medio (3 puntos) que indica el punto neutral donde existe mínimo desajuste y también mínimo ajuste entre expectativas laborales y realidad en el trabajo.

**Tabla 30.** Las seis áreas clave de la vida laboral en los ESB.

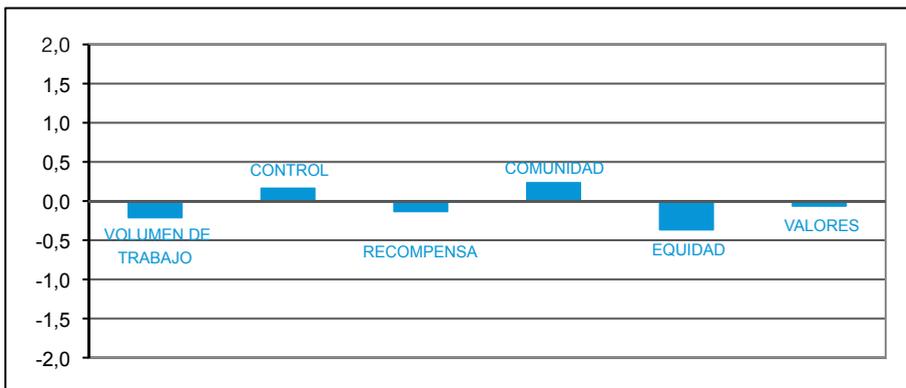
		VOLUMEN DE TRABAJO	CONTROL	RECOMPENSA	COMUNIDAD	EQUIDAD	VALORES
N	Validos	135	135	135	135	135	135
	Perdidos	0	0	0	0	0	0
Media		2,7914	3,1605	2,8698	3,2311	2,6363	2,9393
Mediana		2,8333	3,0000	3,0000	3,4000	2,6667	3,0000
Moda		3,17	3,67	3,00	4,00	2,67*	3,00
Desv. tip		,79220	,82644	,80754	,90335	,69716	,56530
Mínimo		1,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Máximo		4,67	5,00	5,00	4,80	5,00	4,20

\*Existen varias modas. Se mostrará el menor de los valores

A los efectos de la representación gráfica de los datos sobre las áreas clave de la vida laboral, recodificaremos la escala original, que oscila entre 1(mínimo ajuste) y 5 (máximo ajuste), por otra en la que el valor central es 0 (posición neutral) y los valores máximos oscilan entre -2 y 2. Así, los valores que indican desajuste son menores de 0, es decir, valores negativos, y los que indican

ajuste son valores mayores de 0, es decir, valores positivos. En la figura n° 2 se observan más claramente el ajuste o el desajuste entre las expectativas de las personas y su trabajo en cada área de la vida laboral. De acuerdo con ello, las áreas problemáticas son, por este orden: la equidad, el volumen de trabajo, los valores y la recompensa. Por el contrario, las áreas que muestran un funcionamiento adecuado son, por este orden, las de comunidad y de control sobre el trabajo.

**Figura 2.** Las seis áreas clave de la vida laboral en los ESB.



Las seis áreas clave de la vida laboral se asociaron significativamente entre sí, mediante asociaciones de signo positivo y fuerza de intensidad baja a fuerte. Ello indica que a medida que aumentaba el ajuste entre las expectativas del trabajador social y la realidad laboral en una de las áreas, también lo hacía en el resto de áreas.

Las asociaciones fuertes se dieron, por este orden, entre el control y la recompensa ( $r=.579$ ;  $p<.01$ ), entre el control del trabajo y la equidad ( $r=.572$ ;  $p<.01$ ) y entre la equidad y la recompensa ( $r=.524$ ;  $p<.01$ ) y la equidad y los valores ( $r=.506$ ;  $p<.01$ ).

**Tabla 31.** Correlaciones significativas entre las áreas de la vida laboral.

	<b>Volumen de trabajo</b>	<b>Control</b>	<b>Recompensa</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Equidad</b>
<i>Volumen de trabajo</i>					
<i>Control</i>	.487**				
<i>Recompensa</i>	.321**	.579**			
<i>Comunidad</i>	.234**	.434**	.405**		
<i>Equidad</i>	.268**	.572**	.524**	.436**	
<i>Valores</i>	.180*	.408**	.365**	.367**	.506**

Nota: \*\* p<.01; \* p<.05

Desde una perspectiva comarcal, la situación de las áreas de la vida laboral en la provincia de Alicante, a partir de sus medias comarcales, es la que se detalla en la tabla que sigue:

**Tabla 32.** Las seis áreas clave de la vida laboral en los ESB según comarca (medias).

COMARCA		VOLUMEN DE TRABAJO	CONTROL	RECOMPENSA	COMUNIDAD	EQUIDAD	VALORES
Marina Alta	Media	3,0667	3,3111	2,7167	3,4000	2,8778	2,8000
	Desv. típ.	,95077	,73966	,77267	,61875	,48167	,50709
	N	15	15	15	15	15	15
Marina Baixa	Media	3,0000	3,1333	2,9000	3,2000	2,5667	3,0000
	Desv. típ.	,85669	,76012	,85224	1,13694	,75394	,53114
	N	20	20	20	20	20	20
L'Alcoià	Media	2,3590	2,6410	2,3846	2,8615	2,2949	2,6000
	Desv. típ.	,69003	,75107	,66627	,95003	,75815	,82462
	N	13	13	13	13	13	13
El Comtat	Media	2,5000	4,0833	2,9792	4,1500	3,0917	3,1000
	Desv. típ.	,62361	,31914	,80039	,44347	,17294	,66332
	N	4	4	4	4	4	4
L'Alacantí	Media	2,6449	2,9275	2,7609	3,0261	2,3841	2,9478
	Desv. típ.	,76095	,98451	,91539	,90915	,66370	,53672
	N	23	23	23	23	23	23
Alt Vinalopó	Media	3,3667	3,2667	2,9500	3,2400	2,9000	3,1600
	Desv. típ.	,44721	,64118	,89093	,90995	,70317	,55498
	N	5	5	5	5	5	5
Vinalopó Mitjà	Media	3,2143	3,5952	3,3036	3,3000	3,1429	3,3000
	Desv. típ.	,65837	,74168	,94145	,92736	,47527	,54208
	N	14	14	14	14	14	14
Baix Vinalopó	Media	2,2813	3,1875	3,0938	3,4125	2,7396	2,7500
	Desv. típ.	,79981	,74006	,86542	,78134	,94862	,39665
	N	16	16	16	16	16	16
Baix Segura	Media	2,7609	3,1159	2,8370	3,2000	2,4942	3,0087
	Desv. típ.	,50957	,85048	,50345	,91453	,52007	,50264
	N	23	23	23	23	23	23
Total	Media	2,7769	3,1554	2,8640	3,2256	2,6409	2,9414
	Desv. típ.	,78600	,83136	,80993	,90768	,69871	,56717
	N	133	133	133	133	133	133

El análisis ANOVA mostró diferencias intercomarcales estadísticamente significativas en las áreas de volumen de trabajo ( $F=3.10$ ;  $p<.05$ ) y equidad ( $F=2.63$ ;  $p<.05$ ), indicando desajustes significativos frente a los niveles de ajuste en función de la comarca. Más concretamente, el volumen de trabajo apuntó a un nivel de ajuste entre realidad y expectativas en el Vinalopó Mitjà (Media=3.21; DT=0.66;  $n=14$ ), mientras que en el Baix Vinalopó (Media=2.28; DT=0.80;  $n=16$ ) se observaba desajuste en dicho área. La equidad presentaba de nuevo ajuste en el Vinalopó Mitjà (Media=3.14; DT=0.48;  $n=14$ ), respecto a L'Alcoià (Media=2.30; DT=0.76;  $n=13$ ) y L'Alacantí (Media=2.38; DT=0.66;  $n=23$ ), en las que se observaron sendos desajustes en esa área. La significación de estas diferencias fue confirmada por la prueba no paramétrica de Kruskal-Wallis tanto para el volumen de trabajo

( $H=22.28$ ;  $p<.05$ ) como para la equidad ( $H=20.88$ ;  $p<.05$ ).

### 2.3. Procesos de gestión.

Las medias resultantes para los procesos clave de gestión de la organización indicaron que los trabajadores sociales consideraban que existían problemas, por orden de mayor a menor grado, en los procesos de comunicación (Media=2.97; DT=.95; Rango=1-5) y cohesión del grupo de trabajo (Media=2.99; DT=.96; Rango=1-5), aunque en ambos casos en torno al valor central de 3 puntos que indica una posición intermedia entre un funcionamiento adecuado y un funcionamiento inadecuado.

Por el contrario, los resultados indicaron que existía un funcionamiento adecuado, de mayor a menor grado, de los procesos de supervisión (Media=3.17; DT=1.12; Rango=1-5) y de desarrollo de las habilidades del personal de la organización (Media=3.01; DT=.75; Rango=1-5), pero de nuevo en torno al valor de 3 puntos que indica la inflexión entre el funcionamiento adecuado e inadecuado.

**Tabla 33.** Los procesos de gestión de la organización en los ESB.

		SUPERVISIÓN	COMUNICACIÓN	DESARROLLO DE HABILIDADES DEL PERSONAL	COHESIÓN DEL GRUPO
N	Validos	134	134	134	133
	Perdidos	1	1	1	2
Media		3,1567	2,9726	3,0112	2,9875
Mediana		3,3333	3,0000	3,0000	3,0000
Moda		4,00	4,00	3,00	4,00
Desv. tip		1,2218	,95605	,74646	,96086
Mínimo		1,00	1,00	1,00	1,00
Máximo		5,00	5,00	5,00	5,00

Al igual que hicimos en el apartado anterior relativo a las áreas clave de la vida laboral, para la representación gráfica de los datos recodificaremos la escala original, que oscila entre 1(funcionamiento inadecuado) y 5 (funcionamiento adecuado), por otra en la que los valores que indican un funcionamiento negativo de un proceso son menores de 0, es decir, valores negativos, y los

que indican un funcionamiento óptimo del proceso son valores mayores de 0, es decir, valores positivos. Así, en la figura n° 3 se observa el funcionamiento adecuado o inadecuado de cada uno de los procesos de gestión de la organización, según las personas encuestadas. El proceso que funciona mejor es el de supervisión, seguido a distancia por el desarrollo de las habilidades del personal de la organización. Por el contrario, los procesos que funcionan de modo inadecuado son, por este orden, la comunicación en la organización y la cohesión del grupo.

**Figura 3.** Los procesos de gestión en la organización en los ESB.



Los cuatro procesos clave de gestión de la organización también correlacionaron entre sí de modo estadísticamente significativo. Las asociaciones fueron todas positivas, de moderadas a muy fuertes, mostrando que a medida que aumentaba la valoración positiva de uno de los procesos, aumentaba también la valoración positiva del funcionamiento del resto de procesos en la organización, y viceversa.

La asociación era muy fuerte entre la supervisión del jefe inmediato y la comunicación en la organización ( $r=.832$ ;  $p<.01$ ) y fuerte entre la supervisión y el desarrollo de las habilidades del personal ( $r=.536$ ;  $p<.01$ ) y la cohesión del grupo de trabajo ( $r=.593$ ;  $p<.01$ ).

**Tabla 34.** Correlaciones significativas entre los procesos de gestión de la organización.

	<b>Supervisión</b>	<b>Comunicación</b>	<b>Desarrollo de habilidades del personal</b>
<i>Supervisión</i>			
<i>Comunicación</i>	.832**		
<i>Desarrollo de habilidades del personal</i>	.536**	.444**	
<i>Cohesión del grupo</i>	.593**	.499**	.409**

Nota: \*\*  $p < .01$

Desde una perspectiva comarcal, la situación de los procesos de dirección y gestión de las organizaciones de Servicios Sociales en la provincia de Alicante, a partir de sus medias comarcales, es la que se detalla en la tabla que sigue:

**Tabla 35.** Los procesos de gestión en la organización de los ESB según comarca (medias).

COMARCA		SUPERVISIÓN	COMUNICACIÓN	DESARROLLO DE HABILIDADES DEL PERSONAL	COHESIÓN DEL GRUPO
Marina Alta	Media	3,1190	2,6905	3,1786	3,4524
	Desv. típ.	1,13685	,72163	,44320	,73505
	N	14	14	14	14
Marina Baixa	Media	2,9833	2,9333	2,9125	3,1404
	Desv. típ.	1,13155	,98289	,82028	,89108
	N	20	20	20	19
L'Alcoià	Media	2,8718	2,6410	2,9808	2,4872
	Desv. típ.	1,22125	1,04049	,72501	1,09388
	N	13	13	13	13
El Comtat	Media	4,0000	3,8333	3,4375	3,9167
	Desv. típ.	,72008	,57735	,31458	,73912
	N	4	4	4	4
L'Alacantí	Media	2,9710	2,8551	2,8478	2,7826
	Desv. típ.	1,31392	1,01914	,67310	1,10832
	N	23	23	23	23
Alt Vinalopó	Media	3,2000	2,8667	3,4000	3,0000
	Desv. típ.	1,12052	1,32497	,60208	,23570
	N	5	5	5	5
Vinalopó Mitjà	Media	3,4524	3,4048	3,4643	3,0238
	Desv. típ.	,73505	,47463	,50817	,88157
	N	14	14	14	14
Baix Vinalopó	Media	3,1458	3,0000	2,4063	2,9792
	Desv. típ.	1,05387	1,01835	,83604	,95428
	N	16	16	16	16
Baix Segura	Media	3,2319	2,9565	3,1848	2,8841
	Desv. típ.	1,15660	,99648	,75835	,99802
	N	23	23	23	23
Total	Media	3,1364	2,9520	3,0152	2,9873
	Desv. típ.	1,11658	,94831	,74121	,96733
	N	132	132	132	131

La prueba ANOVA arrojó diferencias intercomarcales estadísticamente significativas en el funcionamiento del proceso de desarrollo de habilidades del personal ( $F=3.11$ ;  $p<.05$ ). De modo más concreto, el análisis detectó un funcionamiento significativamente más adecuado de dicho proceso en el Vinalopó Mitjà (Media=3.46; DT=0.51;  $n=14$ ), que en el Baix Vinalopó (Media=2.41; DT=0.84;  $n=16$ ), donde su funcionamiento era inadecuado. La prueba no paramétrica de Kruskal-Wallis confirmó que la significación de estas diferencias no se debía al azar ( $H=20.57$ ;  $p<.05$ ).

Por último, la mayor parte de los procesos de gestión se asoció significativamente a las áreas clave de la vida laboral, con asociaciones positivas de bajas a muy fuertes. No hubo asociación significativa entre los procesos de supervisión y

comunicación, por un lado, y el volumen de trabajo, por otro.

Con la excepción antes mencionada, las correlaciones mostraron que a medida que aumentaba la percepción de funcionamiento adecuado de un proceso organizativo, se incrementaba también la percepción positiva de las áreas clave de la vida laboral, y viceversa.

Por un lado, existía una correlación muy fuerte entre el área de comunidad, es decir, los mecanismos de apoyo entre los miembros del grupo de trabajo, y la cohesión del grupo ( $r=.772$ ;  $p<.01$ ). Por otro lado, las asociaciones fuertes se dieron entre las siguientes áreas y procesos de gestión:

- La supervisión del jefe inmediato y la comunidad ( $r=.616$ ;  $p<.01$ ), la equidad ( $r=.595$ ;  $p<.01$ ) y el control sobre el trabajo ( $r=.505$ ;  $p<.01$ ).
- Los sistemas de comunicación de la organización y la comunidad ( $r=.583$ ;  $p<.01$ ) y la equidad ( $r=.504$ ;  $p<.01$ ).
- El desarrollo de habilidades del personal y el área de equidad ( $r=.564$ ;  $p<.01$ ).

**Tabla 36.** Correlaciones significativas entre las áreas de la vida laboral.

	Volumen de trabajo	Control	Recompensa	Comunidad	Equidad	Valores
<i>Supervisión</i>		.505**	.405**	.616**	.547**	.487**
<i>Comunicación</i>		.452**	.386**	.583**	.504**	.440**
<i>Desarrollo de habilidades del personal</i>	.343**	.484**	.364**	.424**	.564**	.498**
<i>Cohesión del grupo</i>	.252**	.380**	.371**	.772**	.397**	.395**

Nota: \*\*  $p<.01$

## 2.4. Estructura y dinámica de las organizaciones.

Por último, de acuerdo con las hipótesis de la investigación, se analizaron las variables relativas a la dinámica de la organización en función de las variables de la estructura organizacional, en algunos casos recodificadas, para detectar la existencia o no de diferencias significativas en aquéllas según éstas.

En las áreas clave de la vida laboral, el análisis factorial de la varianza de un factor ANOVA o, en su caso, la prueba t de Student hallaron diferencias estadísticamente significativas en varias áreas en función de determinados elementos de la estructura de la organización:

- Tamaño del grupo de trabajo y comunidad. No se observaron diferencias significativas en el tamaño del equipo recodificado: pequeño (menos de 6 trabajadores), mediano (de 6 a 15) y grande (más de 15). Sin embargo, el análisis de la varianza ( $F=3.49$ ;  $p<.05$ ) evidenció que el ajuste entre la realidad laboral y las expectativas de los trabajadores en esta área era mayor en los equipos de menos de 5 personas (Media=3.45; DT=0.90;  $n=51$ ) que en los equipos de 5 a 10 miembros (Media=2.89; DT=0.99;  $n=32$ ), indicando en este segundo grupo un desajuste en dicho área.
- Grado de especialización horizontal del trabajo y control, recompensa y comunidad. La prueba t de Student señaló diferencias significativas en las tres áreas según existiera o no especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales. En todas ellas, existía un mayor ajuste entre expectativas y realidad si existía algún tipo de división horizontal del trabajo que si no existía. Los estadísticos obtenidos en la prueba mencionada fueron los que siguen:
  - Control ( $t=-2.02$ ;  $p<.05$ ): profesionales de organizaciones donde existe división horizontal (Media=3.29; DT=0.73;  $n=63$ ) *vs* profesionales donde no existe dicha especialización (Media=2.99; DT=0.84;  $n=48$ ).
  - Recompensa ( $t=-2.39$ ;  $p<.05$ ): profesionales de organizaciones donde existe división horizontal (Media=3.09; DT=0.82;  $n=63$ ) *vs* profesionales donde no existe dicha especialización (Media=2.72; DT=0.80;  $n=48$ ).
  - Comunidad ( $t=-2.93$ ;  $p<.05$ ): profesionales de organizaciones donde existe división horizontal (Media=3.41; DT=0.82;  $n=63$ ) *vs* profesionales donde no existe dicha especialización (Media=2.93; DT=0.88;  $n=48$ ). Además, el ANOVA ( $F=3.07$ ;  $p<.05$ ) matizó este resultado indicando que el nivel de ajuste entre realidad laboral y expectativas era mayor en los trabajadores sociales de equipos en los que existía una especialización horizontal del trabajo basada en el tipo de necesidad/problema y el sector de población al que afectaba (Media=3.00; DT=0.76;  $n=38$ ), respecto a los de equipos en los que no se daba ninguna forma de división horizontal del trabajo (Media=2.72; DT=0.88;  $n=48$ ).
- Grado de especialización vertical del trabajo y comunidad. La prueba t mostró que en esta área se daban diferencias significativas de medias en el grado de ajuste/desajuste ( $t=2.69$ ;  $p<.05$ ), según existiera o no división vertical del trabajo en la organización. El nivel de ajuste era menor en los profesionales ubicados en organizaciones donde existía especialización vertical (Media=3.11; DT=0.91;  $n=99$ ), que en los de organizaciones donde esta forma de división del trabajo no se daba (Media=3.59; DT=0.83;  $n=33$ ). Además, el análisis ANOVA ( $F=3.50$ ;  $p<.05$ ) matizó

este resultado, apuntando que el grado de ajuste percibido en el área de comunidad era mayor en los trabajadores sociales de organizaciones en las que no existía ningún grado de especialización vertical del trabajo (Media=3.59; DT=0.83; n=33) que en los de organizaciones en las que existían dos niveles jerárquicos entre el núcleo operativo y el responsable político de la organización (Media=2.83; DT=0.90; n=20). Dado el tamaño de este segundo grupo, la significación de este resultado fue comprobada con la prueba no paramétrica de Kruskal-Wallis, la cual indicó que las diferencias significativas no eran fruto del azar ( $H=9.15$ ;  $p<.05$ ).

Por lo que respecta a los procesos clave de dirección y gestión, el análisis ANOVA y la prueba t de Student detectaron medias significativamente distintas en varios procesos de dirección y gestión en función del aspecto de la estructura de la organización considerado:

- Número de trabajadores sociales de intervención directa y cohesión del grupo. Si bien no se detectaron diferencias significativas en los procesos de dirección en función de que existiera o no más de un trabajador social en el ESB, el ANOVA ( $F=3.50$ ;  $p<.05$ ) encontró que existía un funcionamiento más adecuado de este proceso entre los trabajadores sociales que formaban parte de equipos dotados con cuatro trabajadores sociales de intervención directa (Media=3.38; DT=0.83; n=27), que en los de equipos con más de cuatro (Media=2.59; DT=0.95; n=41). Nuevamente, la prueba de Kruskal-Wallis confirmó la significación estadística de las diferencias a pesar del tamaño de los grupos ( $H=12.59$ ;  $p<.05$ ).
- Grado de especialización horizontal del trabajo y supervisión, desarrollo de habilidades del personal y cohesión del grupo. La prueba t de Student hizo patente la existencia de diferencias significativas en las tres áreas según se diera o no algún tipo de especialización horizontal del trabajo entre los trabajadores sociales. Los encuestados percibían un funcionamiento más adecuado de estos tres procesos si existía algún tipo de división horizontal del trabajo que si no existía. Los estadísticos obtenidos en la prueba mencionada fueron los siguientes:
  - Supervisión ( $t=-2.32$ ;  $p<.05$ ): profesionales de organizaciones donde existe división horizontal (Media=3.36; DT=1.01; n=63) vs profesionales donde no existe dicha especialización (Media=2.87; DT=1.19; n=48).
  - Desarrollo de habilidades ( $t=-2.33$ ;  $p<.05$ ): profesionales de organizaciones donde existe división horizontal (Media=3.06; DT=0.71; n=63) vs profesionales donde no existe dicha especialización (Media=2.87; DT=0.76; n=48).
  - Cohesión ( $t=-2.21$ ;  $p<.05$ ): profesionales de organizaciones donde existe

- división horizontal (Media=3.10; DT=0.86; n=63) *vs* profesionales donde no existe dicha especialización (Media=2.70; DT=1.03; n=47).
- Grado de especialización vertical el trabajo y cohesión del grupo y desarrollo de habilidades del personal. Por un lado, la prueba t de Student ( $t=2.62$ ;  $p<.05$ ): detectó que el funcionamiento percibido del proceso de cohesión del grupo era menos adecuado entre los encuestados de organizaciones con división vertical del trabajo (Media=2.85; DT=0.98; n=97) que entre los de organizaciones en la que no existía esta forma de especialización (Media=3.34; DT=0.81; n=33). Por otro lado, aunque no se observaron diferencias en función de que existiera o no división vertical del trabajo en la organización, el análisis de la varianza ( $F=3.34$ ;  $p<.05$ ) sí indicó que se percibía un funcionamiento más adecuado del proceso organizacional de desarrollo de las habilidades de los empleados entre los trabajadores sociales de organizaciones en las que no había mecanismos de especialización vertical del trabajo (Media=3.15; DT=0.70; n=33) o en las que existía un único nivel jerárquico entre el núcleo operativo y el responsable político (Media=3.11; DT=0.70; n=54), respecto a aquellos en cuyas organizaciones existían más de dos niveles jerárquicos (Media=2.60; DT=0.73; n=24). Triangulado el análisis ANOVA con su equivalente no paramétrico, la prueba de Kruskal-Wallis, estas diferencias continuaron siendo estadísticamente significativas ( $H=8.92$ ;  $p<.05$ ).

## 2.6. Síntesis de las características de las organizaciones.

En resumen, los trabajadores sociales de los ESB están empleados en organizaciones con las siguientes características en su estructura:

- A escala provincial, la mayoría está empleado en Ayuntamientos (85%), aunque una minoría lo está en Mancomunidades o Agrupaciones de municipios (15%), mediante las cuales son prestados los Servicios Sociales Generales. Esta misma tendencia se observa a escala comarcal.
- Más de la mitad de los trabajadores sociales (52%) se ubica en Concejalías, Departamentos, Áreas municipales de Servicios Sociales u órgano equivalente de tamaño mediano (de 11 a 50 empleados), pero más de un tercio son de pequeño tamaño (menos de 11 empleados) (34%). En comparación con ellas, el número de trabajadores sociales en organizaciones de gran tamaño es escaso, no superando el 14% del total. Esta tónica se reproduce también en las comarcas, con la excepción de L'Alacantí y el Baix Vinalopó, donde la mayoría de trabajadores sociales está ocupada en organizaciones de gran tamaño.
- Cuando los Servicios Sociales son prestados por Mancomunidades o

Agrupaciones de municipios, el tamaño de la organización suele ser más pequeño que cuando son prestados directamente por los Ayuntamientos.

- Respecto al tamaño del equipo del que el trabajador social forma parte, se observa una tendencia similar a la del tamaño de la organización. La mayoría desempeña su actividad laboral en grupos medianos de 5 a 15 empleados (48%), aunque más de un tercio lo hace en grupos pequeños de menos de 5 empleados (38%). Es escaso el número de trabajadores sociales que trabaja en grupos grandes de más de 15 empleados (14%). Esta tendencia provincial es similar a lo que ocurre a escala comarcal, observándose los equipos más numerosos en L'Alacantí, L'Alcoià y el Vinalopó Mitjà y los menos numerosos en El Comtat, la Marina Alta y el Baix Segura.
- Si se considera la forma administrativa mediante la que se prestan los Servicios Sociales, la inmensa mayoría de los trabajadores sociales de equipos pequeños se concentra en las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios (90%). Por el contrario, en los Ayuntamientos se observa mayor diversidad en el tamaño de los equipos de trabajo, pero más de una quinta parte de los trabajadores sociales continúan siendo parte de equipos de menos de 5 empleados.
- El número de trabajadores sociales de intervención directa en los equipos es diverso, tanto a escala provincial como a escala comarcal. En el conjunto de la provincia, destaca, por un lado, que casi uno de cada tres equipos cuenta con más de cuatro trabajadores sociales (31%), y, por otro lado, que todavía el 14,8% de ellos sólo dispone de un trabajador social. Por comarcas, es resaltable que en las comarcas con equipos dotados de más de cuatro trabajadores sociales, éstos representan la mayoría de estos profesionales que trabajan en ESB en dicha comarca. Un porcentaje destacado de los trabajadores sociales de dos de las comarcas representa el único trabajador social del ESB: Baix Segura (39%) y Alt Vinalopó (20%).
- Las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios tienden a contar con un menor número de trabajadores sociales de atención directa que los Ayuntamientos. En el primer caso, el 45% cuenta con un único trabajador social en el equipo, mientras que en el segundo destacan los equipos con más de cuatro (40%).
- Algo similar ocurre si se considera el tamaño de la organización. Las organizaciones más pequeñas suelen contar con menos trabajadores sociales de atención directa en los equipos que las de mayor tamaño. Las primeras cuentan con 1 ó 2 trabajadores sociales (82,2%), mientras que las segundas con 4 ó más (84,2%).
- En los equipos en los que existe más de un trabajador social de intervención directa se observan dos tendencias en la diferenciación horizontal

de las funciones de estos profesionales: por un lado, la inexistencia de mecanismos de división horizontal del trabajo entre ellos (43%); por otro lado, el uso de algún tipo de estrategia de diferenciación interna de las funciones en el resto (57%), de entre las que destaca la división del trabajo basada en el sector de población y el tipo de necesidad/problema que le afecta, que representó el 60% del total de criterios de especialización horizontal en uso. Por comarcas, se reproduce esta misma tendencia, siendo común que si se especializa horizontalmente el trabajo se use con más frecuencia el criterio combinado de sector de población afectado y tipo de necesidad/problema.

- Es en las Mancomunidades y Agrupaciones de municipios donde predomina la indiferenciación de funciones cuando existe más de un trabajador social en el núcleo operativo (80%). Entre los trabajadores sociales de los Ayuntamientos suele existir algún tipo de especialización horizontal del trabajo (60%), aunque destaca que un 40% de los casos manifieste que no existe dicha diferenciación.
- Considerando el tamaño de la organización, se utiliza algún tipo de especialización horizontal del trabajo en las organizaciones de cualquier tamaño, en una proporción cercana o superior a dos tercios del total, con la excepción de aquellas que tienen de 21 a 50 empleados, en los cuales esta tendencia se invierte.
- Considerando el tamaño del equipo, se produce la tendencia a dividir horizontalmente el trabajo de los trabajadores sociales cuando el número de miembros del equipo es mayor. También cabe destacar que para la mitad de los encuestados de los equipos más pequeños, de menos de 5 empleados, se utiliza alguna forma de división del trabajo, mientras que para la otra mitad no.
- En cuanto a la especialización vertical del trabajo en la organización, entre los trabajadores sociales de atención directa y el responsable político de la organización tiende a existir un único nivel jerárquico (42%). Destaca también que para uno de cada cuatro encuestados no existe división vertical del trabajo (25%). Desde una perspectiva comarcal, lo más frecuente es que exista un único nivel jerárquico o ninguno, siendo escasas las comarcas con más de dos niveles jerárquicos, grado de división del trabajo que domina en L'Alacantí y el Baix Vinalopó.
- En las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios tiende a no existir especialización vertical del trabajo, según más de dos tercios de sus trabajadores sociales (68%), mientras que en los Ayuntamientos existe mayor diversidad, destacando que un 44% del total de trabajadores sociales trabaja en organizaciones con un único nivel jerárquico.
- Por último, la división vertical del trabajo aumenta con el tamaño de la

organización. En organizaciones más pequeñas es más probable que no se diferencie ningún nivel jerárquico o sólo uno, mientras que en las organizaciones más grandes es más probable que, como mínimo, exista un nivel jerárquico, y a medida que aumenta su tamaño, se incrementa también el número de niveles jerárquicos intermedios entre el responsable político y el trabajador social de atención directa.

Respecto a las características de la vida laboral en las organizaciones que emplean a los trabajadores sociales de los ESB, los resultados mostraron medias cercanas a 3 puntos, el valor medio de la escala de medición. Las áreas problemáticas, es decir, donde se producían desajustes entre las expectativas de los encuestados y su realidad laboral, fueron, en orden de mayor a menor desajuste, las relativas a la equidad, el volumen de trabajo, la recompensa y los valores, en las cuales se observaron puntuaciones ligeramente inferiores a 3 puntos. Por el contrario, las áreas en las que existía un ajuste adecuado, aunque en un nivel muy bajo en opinión de las personas encuestadas, eran, de mayor a menor ajuste, las de comunidad y control sobre el trabajo, que mostraron valores medios ligeramente superiores a 3 puntos.

Las seis áreas de la vida laboral correlacionaron significativamente entre ellas, con asociaciones positivas de bajas a fuertes, indicando que a medida que se incrementaba el grado de ajuste entre las expectativas del trabajador y su realidad laboral en una de las áreas, lo hacía proporcionalmente en el resto de áreas clave de la vida laboral, y viceversa. Cabe resaltar que las asociaciones positivas fuertes se dieron entre el área de control y las de recompensa y equidad, así como entre el área de equidad y las de recompensa y valores.

Por comarcas, se observaron diferentes valores en las áreas de la vida laboral respecto a la media de la provincia de Alicante. Además, las diferencias intercomarcales de medias fueron estadísticamente significativas en el caso del volumen de trabajo y la equidad. A modo de síntesis, en el cuadro que sigue se presenta la distribución comarcal de las áreas de la vida laboral tomando como referencia la media provincial y clasificando las comarcas en tres grupos para cada una de dichas áreas: comarcas con valores superiores a la media provincial (“superior”), comarcas con valores alrededor de la media provincial (“medio”) y comarcas con valores inferiores a la media provincial (“inferior”).

**Cuadro 6.** Clasificación de las comarcas según los valores de las áreas clave de la vida laboral en los ESB con respecto a la media provincial<sup>33</sup>.

	Volumen de trabajo	Control	Recompensa	Comunidad	Equidad	Valores
<i>Marina Alta</i>	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
<i>Marina Baixa</i>	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
<i>L'Alcoià</i>	Inferior	Inferior	Inferior	Inferior	Inferior	Inferior
<i>El Comtat</i>	Inferior	Superior	Medio	Superior	Superior	Superior
<i>L'Alacantí</i>	Medio	Medio	Medio	Medio	Inferior	Medio
<i>Alt Vinalopó</i>	Superior	Medio	Superior	Medio	Superior	Superior
<i>Vinalopó Mitjà</i>	Superior	Superior	Superior	Medio	Superior	Superior
<i>Baix Vinalopó</i>	Inferior	Medio	Medio	Medio	Medio	Inferior
<i>Baix Segura</i>	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio

En términos generales, fueron varias las comarcas que mostraron desajustes que superaban la media provincial en las áreas de la vida laboral: L'Alcoià en todas las áreas; el Baix Vinalopó en las áreas de volumen de trabajo y de valores, y L'Alacantí en el área de equidad. Por el contrario, los mayores niveles de ajuste respecto a la media de la provincia se observaron en el Vinalopó Mitjà (en todas las áreas menos en la de comunidad), en El Comtat (en cuatro áreas: control, comunidad, equidad y valores) y en el Alt Vinalopó (en cuatro áreas: volumen de trabajo, recompensa, equidad y valores).

Por su parte, las medias intercomarcales observadas eran significativamente distintas en el caso del volumen de trabajo y de la equidad. Así, en el primer caso, la población encuestada en el Vinalopó Mitjà observaba un ajuste en el volumen de trabajo, significativamente distinto al desajuste percibido en el Baix Vinalopó. En el área de equidad, el ajuste se observaba entre el Vinalopó Mitjà, frente a lo que ocurría en las comarcas de L'Alcoià y L'Alacantí, caracterizadas ambas por desajustes en esa área.

Desde la perspectiva del grado de ajuste/desajuste de las áreas de la vida

33 Para establecer los tres grupos de comarcas con relación a la media provincial se tomó como valor de referencia la media aritmética de las diferencias absolutas de la media de cada comarca respecto a la media provincial en cada una de las seis áreas de la vida laboral. De este modo, las comarcas situadas en torno a la media provincial eran aquellas cuya media difería de la provincial en  $\pm$  media aritmética de las diferencias absolutas para esa área de la vida laboral, excluidos ambos valores extremos. Las comarcas con valores por encima de la media provincial eran aquellas cuya media difería de la provincial, como mínimo en + diferencia absoluta de medias, mientras que las comarcas con valores por debajo de la media provincial eran aquellas en las que su media difería de la provincial, como mínimo, en - media aritmética de las diferencias absolutas para esa área de la vida laboral.

laboral en cada comarca respecto al valor central de la escala de medición, las áreas donde se halló mayor número de comarcas afectadas por desajustes fueron, por este orden, la equidad, la recompensa y el volumen de trabajo, con problemas en más del 50% de las comarcas. De modo resumido, en el cuadro que sigue se ha clasificado el nivel de ajuste/desajuste comarcal en cada área de acuerdo con tres grupos de valores: comarcas con valores superiores al punto medio de la escala (“ajuste”), comarcas con valores alrededor del valor central de la escala (“neutro”) y comarcas con valores inferiores al punto medio de la escala (“desajuste”).

**Cuadro 7.** Clasificación de las comarcas según el grado de ajuste/desajuste en las áreas clave de la vida laboral en los ESB<sup>34</sup>.

	Volumen de trabajo	Control	Recompensa	Comunidad	Equidad	Valores
<i>Marina Alta</i>	Neutro	Neutro	Desajuste	Ajuste	Neutro	Desajuste
<i>Marina Baixa</i>	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Desajuste	Neutro
<i>L'Alcoià</i>	Desajuste	Desajuste	Desajuste	Neutro	Desajuste	Desajuste
<i>El Comtat</i>	Desajuste	Ajuste	Neutro	Ajuste	Neutro	Neutro
<i>L'Alacantí</i>	Desajuste	Neutro	Desajuste	Neutro	Desajuste	Neutro
<i>Alt Vinalopó</i>	Ajuste	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
<i>Vinalopó Mitjà</i>	Neutro	Ajuste	Ajuste	Ajuste	Neutro	Ajuste
<i>Baix Vinalopó</i>	Desajuste	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Desajuste
<i>Baix Segura</i>	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Desajuste	Neutro

Tomando como referencia lo antes señalado, se puede observar que todas las comarcas, excluidas el Alt Vinalopó y el Vinalopó Mitjà, presentaron desajustes por encima del valor central en una o varias de las áreas de la vida laboral. De mayor a menor número de desajustes, las comarcas fueron L'Alcoià, L'Alacantí y la Marina Alta y el Baix Vinalopó, seguidas de las tres comarcas con desajustes exclusivamente en una de las áreas (Marina Baixa, El Comtat, Baix Segura). Sólo el Vinalopó Mitjà y el Alt Vinalopó no mostraron

34 Para establecer los tres grupos de comarcas con relación al valor central de la escala de medición (3 puntos) se tomó como valor de referencia la media aritmética de las diferencias absolutas de la media de cada comarca respecto a dicho valor central en cada una de las seis áreas de la vida laboral. De este modo, las comarcas situadas en torno al valor central de la escala eran aquellas cuya media difería de 3 puntos en  $\pm$  media aritmética de las diferencias absolutas para esa área de la vida laboral, excluidos ambos valores extremos (indicando un mínimo ajuste y desajuste). Las comarcas con valores por encima del valor medio de la escala eran aquellas cuya media diferían de éste, como mínimo en + diferencia absoluta de medias (indicando “ajuste”), mientras que las comarcas con valores por debajo de dicho punto central eran aquellas en las que su media difería de éste, como mínimo, en - media aritmética de las diferencias absolutas para ese área de la vida laboral (indicando “desajuste”).

ningún desajuste, sino ajustes en cuatro áreas (Vinalopó Mitjà) o en una (Alt Vinalopó).

Los resultados referidos a los procesos de gestión de la organización mostraron una tendencia similar a la ocurrida en las áreas de la vida laboral. En todos ellos los valores medios obtenidos eran muy próximos a 3 puntos, el valor medio de la escala de medición. Sin embargo, la población encuestada señaló que en las organizaciones empleadoras funcionaban adecuadamente los procesos de supervisión y de desarrollo de habilidades del personal, pero en niveles muy bajos. Por el contrario, se producía un funcionamiento inadecuado en los procesos de comunicación y de cohesión del grupo de trabajo, de nuevo en un grado muy bajo.

También los cuatro procesos fundamentales de gestión organizacional se asociaron significativamente entre ellos, con asociaciones positivas de moderadas a fuertes, mostrando que a medida que se percibía un mayor grado de funcionamiento adecuado en uno de los procesos, aumentaba también la valoración positiva del funcionamiento del resto de procesos, y a la inversa. Son resaltables la asociación muy fuerte que se observó entre los procesos de comunicación y de supervisión, y la asociación fuerte del proceso de supervisión con el de desarrollo de las habilidades del personal y el de cohesión del grupo de trabajo, respectivamente.

Los procesos de gestión correlacionaron de modo significativo con las áreas de la vida laboral exploradas, con la excepción del área de volumen de trabajo y los procesos de supervisión y de comunicación. Las asociaciones significativas fueron positivas de bajas a muy fuertes evidenciando que cuando aumenta la valoración positiva de un proceso de gestión, lo hace también la percepción positiva del funcionamiento de las áreas de la vida laboral, y viceversa. La asociación muy fuerte se daba entre los mecanismos de apoyo entre los miembros del grupo (área de comunidad) y el proceso de cohesión de grupo. Las asociaciones fuertes se daban entre: el proceso de supervisión y las áreas de comunidad, equidad y control sobre el trabajo; el proceso de comunicación y las áreas de comunidad y equidad; y entre el proceso de desarrollo de las habilidades del personal y el área laboral de equidad.

Por comarcas, también se observaron diferencias en el funcionamiento de los procesos clave de dirección y gestión con respecto a la media provincial. En el caso del desarrollo de habilidades del personal las diferencias de medias intercomarcales fueron estadísticamente significativas entre el Vinalopó Mitjà, por un lado, y el Baix Vinalopó por otro. En la primera comarca el

proceso funcionaba adecuadamente, de modo significativamente distinto al funcionamiento inadecuado del mismo en el Baix Vinalopó. En el cuadro que sigue se ha clasificado cada comarca en función de los valores alcanzados respecto a la media de la provincia en cada uno de los procesos: comarcas con valores superiores a la media provincial (“superior”), comarcas con valores alrededor de la media provincial (“medio”) y comarcas con valores inferiores a la media provincial (“inferior”).

**Cuadro 8.** Clasificación de las comarcas según los valores de los procesos de dirección y gestión en los ESB con respecto a la media provincial<sup>35</sup>.

	Supervisión	Comunicación	Desarrollo de habilidades del personal	Cohesión del grupo
<i>Marina Alta</i>	Medio	Inferior	Medio	Superior
<i>Marina Baixa</i>	Medio	Medio	Medio	Medio
<i>L'Alcoià</i>	Inferior	Inferior	Medio	Inferior
<i>El Comtat</i>	Superior	Superior	Superior	Superior
<i>L'Alacantí</i>	Medio	Medio	Medio	Inferior
<i>Alt Vinalopó</i>	Medio	Medio	Superior	Medio
<i>Vinalopó Mitjà</i>	Superior	Superior	Superior	Medio
<i>Baix Vinalopó</i>	Medio	Medio	Inferior	Medio
<i>Baix Segura</i>	Medio	Medio	Medio	Medio

L'Alcoià mostró medias inferiores a la media provincial en la mayoría de procesos (supervisión, comunicación y cohesión del grupo). En tres de las restantes comarcas se observaron valores inferiores a la media provincial en uno de los procesos: la Marina Alta (comunicación), L'Alacantí (cohesión del grupo) y el Baix Vinalopó (desarrollo de habilidades del personal). Por último, destaca El Comtat por presentar medias superiores a la media provincial en los cuatro procesos, seguido del Vinalopó Mitjà, en tres de los cuatro (supervisión, comunicación y desarrollo de habilidades del personal). La Marina Alta en el proceso de cohesión del grupo y el Alt Vinalopó en el de desarrollo de las

35 Para establecer los tres grupos de comarcas con relación a la media provincial se tomó como valor de referencia la media aritmética de las diferencias absolutas de la media de cada comarca respecto a la media provincial en cada uno de los procesos de gestión. De este modo, las comarcas situadas en torno a la media provincial eran aquellas cuya media difería de la provincial en  $\pm$  media aritmética de las diferencias absolutas para ese proceso de gestión, excluidos ambos valores extremos. Las comarcas con valores por encima de la media provincial eran aquellas cuya media difería de la provincial, como mínimo en + diferencia absoluta de medias, mientras que las comarcas con valores por debajo de la media provincial eran aquellas en las que su media difería de la provincial, como mínimo, en - media aritmética de las diferencias absolutas para ese proceso de dirección y gestión.

habilidades del personal también mostraron valores por encima de la media provincial.

De acuerdo con el grado de funcionamiento adecuado/inadecuado de los procesos clave de dirección y gestión en cada comarca respecto al valor central de la escala de medición, la supervisión fue el proceso con un funcionamiento inadecuado en más del 50% de las comarcas. Para simplificar los resultados obtenidos en el cuadro que sigue se muestra la distribución comarcal de los mismos de acuerdo con la siguiente clasificación para cada uno de los procesos: comarcas con valores superiores al punto medio de la escala (“funcionamiento adecuado”), comarcas con valores alrededor del valor central de la escala (“funcionamiento neutro”) y comarcas con valores inferiores al punto medio de la escala (“funcionamiento inadecuado”).

**Cuadro 9.** Clasificación de las comarcas según el grado de funcionamiento adecuado/inadecuado de los procesos clave de dirección y gestión en los ESB<sup>36</sup>.

	Supervisión	Comunicación	Desarrollo de habilidades del personal	Cohesión del grupo
<i>Marina Alta</i>	Neutro	Inadecuado	Neutro	Adecuado
<i>Marina Baixa</i>	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
<i>L'Alcoià</i>	Neutro	Inadecuado	Neutro	Inadecuado
<i>El Comtat</i>	Adecuado	Adecuado	Adecuado	Adecuado
<i>L'Alacantí</i>	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
<i>Alt Vinalopó</i>	Neutro	Neutro	Adecuado	Neutro
<i>Vinalopó Mitjà</i>	Adecuado	Adecuado	Adecuado	Neutro
<i>Baix Vinalopó</i>	Neutro	Neutro	Inadecuado	Neutro
<i>Baix Segura</i>	Adecuado	Neutro	Neutro	Neutro

El análisis comarcal del tipo de funcionamiento los procesos de gestión mostró niveles inadecuados de funcionamiento de algunos procesos de gestión en

<sup>36</sup> Para establecer los tres grupos de comarcas con relación al valor central de la escala de medición (3 puntos) se tomó como valor de referencia la media aritmética de las diferencias absolutas de la media de cada comarca respecto a dicho valor central en cada uno de los cuatro procesos de dirección y gestión. De este modo, las comarcas situadas en torno al valor central de la escala eran aquellas cuya media difería de 3 puntos en  $\pm$  media aritmética de las diferencias absolutas para ese proceso, excluidos ambos valores extremos (indicando un “funcionamiento neutro”, ni adecuado, ni inadecuado). Las comarcas con valores por encima del valor medio de la escala eran aquellas cuya media diferían de éste, como mínimo en + diferencia absoluta de medias (indicando “funcionamiento adecuado”), mientras que las comarcas con valores por debajo de dicho punto central eran aquellas en las que su media difería de éste, como mínimo, en - media aritmética de las diferencias absolutas para ese proceso (indicando “funcionamiento inadecuado”).

L'Alcoià (comunicación y cohesión del grupo), Marina Alta (comunicación) y Baix Vinalopó (desarrollo de habilidades del personal). Por el contrario, se observó el mayor número de procesos que funcionaban adecuadamente en El Comtat (en los cuatros procesos) y en el Vinalopó Mitjà (supervisión, comunicación y desarrollo de habilidades). Tres de las comarcas restantes mostraron funcionamientos adecuados en sólo uno de los procesos: Marina Alta (cohesión del grupo), Alt Vinalopó (desarrollo de habilidades) y Baix Segura (supervisión).

Por último, los resultados obtenidos en algunas de las áreas de la vida laboral y en algunos de los procesos de dirección y gestión variaron en función de variables relativas a la estructura de la organización.

Las variables estructurales que destacaron la existencia de diferencias significativas en los niveles de ajuste/desajuste de las áreas de la vida laboral fueron el tamaño del grupo de trabajo y del grado de especialización horizontal o vertical del trabajo. En el primer caso, el ajuste entre la realidad laboral y las expectativas de los trabajadores sociales encuestados acerca del área de comunidad era mayor en los equipos de menor tamaño, y en especial en los de menos de 5 miembros. En el segundo caso, el ajuste en el área de comunidad era significativamente mayor entre los trabajadores sociales de organizaciones con mecanismos de especialización horizontal del trabajo, especialmente en las que se utilizaba un criterio combinado de tipo de necesidad/problema y sector poblacional al que afecta, y con menor grado de especialización vertical, en especial cuando este mecanismo no existía o la división vertical del trabajo consistía en un único nivel jerárquico entre el núcleo operativo y el responsable político de la organización. Además, en las áreas de control y recompensa también se observaba un ajuste mayor entre expectativas y realidad laboral entre los encuestados cuyas organizaciones dividían horizontalmente el trabajo entre los diversos trabajadores sociales.

Los procesos de dirección y gestión variaron significativamente según el número de trabajadores sociales de intervención directa del ESB y el grado de especialización horizontal y vertical del trabajo. Por su parte, el proceso de cohesión del grupo varió en función del número de trabajadores sociales de intervención directa del equipo, observándose que el funcionamiento percibido era más adecuado en los equipos que contaban con un número limitado de dichos profesionales, en especial en los que contaban con cuatro trabajadores sociales respecto a los que disponía de un número mayor de éstos. Los procesos de supervisión, desarrollo de habilidades y cohesión funcionaron de forma significativamente más adecuada en organizaciones con mecanismos

para diferenciar horizontalmente el trabajo entre los trabajadores sociales. Por último, los procesos de cohesión del grupo y de desarrollo de habilidades del personal variaron según el grado de especialización vertical del trabajo, mostrando que la población encuestada percibe un funcionamiento adecuado de este proceso en las organizaciones con menor desarrollo de los mecanismos de especialización vertical del trabajo, y en el caso de del desarrollo de habilidades especialmente cuando esta forma de división del trabajo no se da o se concreta en un único nivel jerárquico entre operadores y dirección.



### 3. OBSTACULIZADORES Y FACILITADORES EN LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES Y EN LOS EQUIPOS SOCIALES DE BASE.

En la reflexión sobre los elementos obstaculizadores y facilitadores actuales en las organizaciones que tienen influencia sobre el desempeño profesional de los trabajadores sociales, se apunta a que algunos de ellos pueden ser obstaculizadores en unos casos y facilitadores en otros, ofreciéndonos visiones complementarias, o simultáneamente tener ambos caracteres, en función de muy diferentes factores.

*“Hay factores que pueden ser facilitadores u obstaculizadores, dependiendo de: el Equipo Social de Base, la forma de ser, de pensar, condiciones laborales, momento en el que esté cada profesional; la política; la ética; el papel de la coordinación; el rol del político; los recursos personales del trabajador social” (GD07)*

*“No se puede establecer con claridad el límite porque hay cosas que según el momento pueden ser: facilitador u obstaculizador” (GD07)*

Frente a esta dificultad, se han recogido los elementos que en el presente de cada profesional constituyen facilitadores u obstaculizadores de su práctica profesional en los ESB, de modo que algunos elementos mencionados pueden encontrarse simultáneamente en ambos sentidos, o bien sólo en uno de ellos. Ello no hace más que plasmar la riqueza de las diferentes experiencias vividas por los participantes en los grupos y aportar complejidad al presente, de modo que podemos hablar de varios presentes simultáneos en función del contexto de referencia de cada profesional.

Se observará también que, cuantitativamente, se han desarrollado más los elementos dificultadores que los facilitadores. Ello puede ser explicado por dos tipos de razones: por un lado, porque es inferior el número de facilitadores que de dificultadores en la experiencia de cada uno, hecho también refrendado por los comentarios a los puntos tratados con anterioridad a éste en los grupos de discusión; por otro lado, los facilitadores fueron tratados en la parte final de la sesión de grupo, por lo que el cansancio de los participantes puede haber influido en la cantidad de facilitadores mencionados.

### 3.1. Los obstaculizadores.

#### 3.1.1. En las relaciones con otros profesionales del ESB.

Una parte de las personas participantes en los grupos manifiesta que su experiencia ha estado marcada por la ausencia de obstaculizadores para el desempeño profesional relacionados con los otros profesionales del ESB.

*“Yo no he tenido problemas con otras figuras profesionales a la hora de definir funciones y de trabajar (...)” (GD11)*

*“Yo me he entiendo más o menos con las personas con las que he trabajado, independientemente de su titulación” (GD11)*

Para otra parte de los trabajadores sociales, sí han existido dificultadores de esa naturaleza. El primer aspecto a destacar en el análisis es que los trabajadores sociales que trabajan en solitario manifiestan que ésta es una dificultad que encuentran en su desempeño profesional. Se trata de trabajadores sociales de municipios, normalmente pequeños, donde el ESB está constituido por esta figura profesional como único personal técnico.

*“La soledad del profesional” (GD03)*

*“Estar sola, sin otros compañeros” (GD04)*

Se reconoce la importancia del trabajo en equipo en los Servicios Sociales. En esta línea, se identifica una situación de partida en que la mayoría de trabajadores sociales eran la única figura profesional asignada a los Servicios Sociales. De este modo, la incorporación de otros profesionales, muchas veces a iniciativa de los propios trabajadores sociales, supuso la delegación progresiva de competencias hacia ellos y una embrionaria fuente de dificultades para el trabajo conjunto.

*“La mejor forma de trabajar es en equipo” (GD14)*

*“Cuesta trabajar en equipo, a nosotros y a los otros. A nosotros porque siempre hemos trabajado solos y hemos tenido todas las competencias de Servicios Sociales. Cuando se han incorporado otros trabajadores, si estaban por encima, nos ha costado quitarnos competencias” (GD09)*

*“Hemos acaparado mucho de los Servicios Sociales, y si alguien se mete en nuestro terreno...” (GD10)*

Esta nueva composición de los ESB no siempre ha llevado pareja una opción clara por el trabajo en equipo. La ausencia de motivación para el trabajo en equipo

constituye una de las primeras dificultades para el desempeño profesional en relación con otras figuras profesionales del ESB.

*“No sé si no tenemos claro que queremos trabajar en equipo, o que unos sí lo tienen claro y otros no” (GD10)*

*“No todo el mundo cree en el trabajo en equipo, ni está dispuesto a hacerlo (...)” (GD02)*

Se reconoce que el trabajo en equipo es una tarea complicada en la que intervienen diferentes factores:

- La tradición secular de las prácticas en la Administración pública española y la ausencia de un encargo institucional de trabajo en equipo.

*“Es muy difícil, y más en la Administración pública, pero hay que realizarlo por la propia definición del Equipo Social de Base” (GD02)*

*“[Es un dificultador] el que el trabajo en equipo sea una cuestión de opción personal de cada profesional” (GD10)*

- La composición heterogénea de los grupos llamados al trabajo en equipo y la diferente valoración y reconocimiento de sus miembros.

*“(...) El trabajo en equipo es un trabajo difícil, que se tiene que hacer en la práctica. Si además no es de profesionales homogéneos, es más complicado. Si además no todos tienen el mismo grado de reconocimiento, categoría profesional, etc. El que cobra más se cree que tiene derecho a ser más o a estar por encima de los demás, entonces se complican más las cosas” (GD12)*

- Las resistencias de los profesionales y las propias condiciones en que se desarrolla el trabajo.

*“Hay profesionales que no quieren trabajar en equipo porque así evitan que se critique su intervención. Queremos pero no llegamos a trabajar en equipo en el Equipo Social de Base, por falta de tiempo y por falta de ganas” (GD10)*

Existe claridad respecto a que el trabajo interdisciplinar no es una condición *per se* que está presente en un grupo de profesionales que trabajan juntos, sino que sólo se da si ha hecho explícito un proyecto común de equipo, donde el trabajo de cada uno es diferente pero complementario.

*“(...) La interdisciplinariedad no se consigue uniendo a un grupo de profesionales de diferentes disciplinas y ya tenemos interdisciplinariedad. Hay cosas que sí se pueden solucionar*

*trabajando juntos, [pero otras] se consigue a lo largo de un proceso de años cuando una sabe diferenciarse del otro y sabe identificar que es complementario del otro” (GD12)*

Esta ausencia de un proyecto común del grupo de trabajo lleva con frecuencia a una falta de coordinación entre los profesionales del ESB, aun trabajando en una misma situación.

*“(...) En ocasiones cada profesional va a lo suyo y no nos coordinamos (...)” (GD11)*

*“La falta de coordinación con otros profesionales del Equipo Social de Base que tienen contacto con las familias con las que trabajo” (GD12)*

Además de la inexistencia de trabajo en equipo, las *características personales de cada profesional* son señaladas como un importante obstaculizador del desempeño profesional. De estas características las que más se mencionan son el talante y el estilo personal de comunicación.

*“Depende de la persona más que de la profesión” (GD14)*

*“El carácter de cada uno también en mi experiencia ha sido un dificultador que ha perjudicado el trabajo” (GD05)*

*“En mi experiencia, al principio la dificultad tenía que ver con el estilo y talante personal de los profesionales (...)” (GD06)*

Junto a los dos obstaculizadores anteriores, destaca *la tensión en la delimitación de funciones y competencias de los trabajadores sociales* respecto al resto de profesionales, en especial, y por este orden, psicólogos y educadores.

*“Falta definir las funciones de los diferentes profesionales” (GD09)*

*“No he conseguido clarificar cuál es mi figura respecto al resto de profesionales” (GD13)*

*“Las funciones del trabajador social parece que están poco delimitadas y en ocasiones cuesta que sean visualizadas por otras figuras profesionales y a la inversa, es más fácil visualizar cuales son las funciones de otros profesionales. Nosotros somos más permeables que las otras figuras profesionales y también tenemos una visión más amplia” (GD11)*

La definición difusa de los roles profesionales en este contexto laboral se convierte en una fuente de intrusismo profesional en la tarea de los trabajadores sociales. Pero a su vez, la definición rígida de los espacios profesionales también es un elemento obstaculizador para afrontar las tareas del contexto laboral.

*”La inexistencia de límites en las funciones y competencias de los diferentes miembros del equipo, que facilita el intrusismo” (GD01)*

*“El intrusismo profesional por parte de otros compañeros del Equipo Social de Base, que*

*llegan a desarrollar funciones que son propias del trabajador social” (GD01)*  
*“La rigidez de cómo se plantea el espacio profesional del trabajador social-psicólogo” (GD10)*

Las estrategias pasadas y presentes seguidas para delimitar las funciones y competencias de los trabajadores sociales en los ESB parecen ser dos:

- Definición por omisión: “lo que no es de nadie”. En esta estrategia, el papel de esta figura profesional se define por defecto, es decir, por asumir lo que no hacen el resto de figuras profesionales del ESB.

*“Tenemos que abarcar todo lo que no abarcan el resto de figuras, que es todo” (GD13)*  
*“Los otros profesionales tuvieron más interés por establecer los límites porque nosotros parecía que llegábamos con la faena hecha. Nosotros éramos la “madre” de los Servicios Sociales y teníamos muy claro lo que teníamos que hacer. Eran los otros los que tenían que pelearse. Al principio los psicólogos estaban desorientados cuando llegaban a Servicios Sociales” (GD06)*  
*“Las principales rivalidades han surgido entre trabajadores sociales y psicólogos, probablemente porque son las más veteranas en los Servicios Sociales. No sé si es porque los psicólogos tienen más claras sus funciones y todo lo que no es de él, es del trabajador social” (GD08)*

- Definición por acción: “lo que es específico del trabajador social”. Remite al contexto legislativo y al grado de homogeneidad en las tareas entre los trabajadores sociales de diferentes ESB, frente a la indefinición y heterogeneidad del espacio profesional de otras figuras del ESB.

*“Los trabajadores sociales desde las primeras leyes [de Servicios Sociales] tienen muy claramente definidas sus funciones, mientras que otros profesionales no” (GD09)*  
*“Yo pienso que hay un problema importante en definir cual es el perfil profesional de los psicólogos y los educadores en un Equipo Social de Base. Nuestro perfil profesional está más claro, quizá por eso se vuelque todo sobre nosotros. Los trabajadores sociales tenemos más claras nuestras funciones, están más delimitadas, son homogéneas entre los trabajadores sociales. Los perfiles de psicólogos y educadores están por definir, sobre todo los primeros. No lo tienen claro. En ausencia de ello, se está tendiendo a trabajar con ellos por afinidades personales y profesionales. La figura del psicólogo es a rediseñar dentro del Equipo Social de Base. Estos son conscientes de que su perfil profesional en este ámbito no está claro en los Equipos Sociales de Base. En los educadores, pasa menos” (GD08)*

A propósito de este aspecto dificultador, en uno de los grupos se abre una discusión respecto a qué profesional corresponde asumir el eje coordinador de

la intervención en los ESB que merece ser recogida. El debate se polariza en dos posturas:

- Por un lado, se considera que corresponde a los trabajadores sociales asumir el eje coordinador de la intervención. Para ello se argumenta que son la figura receptora de la demanda y quienes realizan la propuesta de intervención inicial de otros profesionales.

*“(...) Yo creo que el eje central de la intervención y coordinación de las intervenciones debe recaer en el trabajador social, pero en ocasiones esto no es aceptado por otros profesionales. (...) la demanda llega en primer lugar al trabajador social, somos lo que hacemos el plan de trabajo inicial y que cuando se ha reclamado la intervención del psicólogo, en ocasiones no te enteras del resultado de su trabajo” (GD11)*

- Por otro lado, se considera que la asunción del eje coordinador de la intervención sobre una situación ha de ser flexible. Serán las características y necesidades de la intervención quienes determinen cuál ha de ser la figura profesional que realice tal coordinación.

*“(...) Pienso que nadie debe tener el eje de la intervención, lo contrario es un obstáculo. El equipo debe funcionar como tal y los profesionales se han de sentar al mismo nivel y ver qué es lo que hay que hacer y quién lo ha de hacer y, dependiendo de la situación, que el eje de la intervención recaiga en uno u otro en función del trabajo a realizar. No creo que el trabajador social tenga que ser el que lleve la voz cantante o el que disponga lo que los otros han de hacer” (GD11)*

Como corolario de esta dificultad, encontramos un nuevo y relevante dificultador basado en el desacuerdo con *el rol atribuido a los trabajadores sociales* por el resto de profesionales del ESB. Una parte de los participantes hace mención expresa a tres tipos de roles que les son delegados por otras figuras profesionales del ESB y que dificultan su desempeño profesional:

- El rol “punitivo o de control”. Se le asigna el papel que ha de asumir las funciones de punición y control en la intervención, en definitiva, un papel percibido negativamente por los individuos y familias con los que se trabaja.

*“(...) El resto del equipo usa de nosotros esa función de control. La posición conciliadora queda depositada en los otros. Estas funciones nos generan dificultades para empatizar” (GD11)*

*“(...) es cierto que el otro profesional nos intenta asignar al trabajador social el papel de “ogro” cuando hay que tomar medidas con las familias” (GD10)*

- El rol de “generador del trabajo de otros”. Se le atribuye en exclusividad la responsabilidad de dar contenido al trabajo de otras figuras profesionales.

*“A mí me dificulta que el educador piense que es responsabilidad mía darle trabajo y que no asuma su parte de responsabilidad en encontrar ese trabajo, ya sea grupal o comunitario” (GD05)*

*“También me dificulta el que dependa de mi trabajo el que los educadores tengan trabajo, es una carga que tienes” (GD05)*

- El rol de “secretaria”. Se le atribuyen las funciones administrativas en el plano pragmático, porque se considera que ése es el contenido principal de su trabajo, y en el plano simbólico, porque se considera que los grupos B (Diplomados universitarios) han de estar subordinados a los grupos A (Licenciados universitarios).

*“Las dificultades surgen al definir el espacio profesional de unos profesionales y otros, especialmente con los psicólogos. No saben qué son los Servicios Sociales y esperan de nosotros que seamos sus “secretarias”” (GD02)*

*“La figura del trabajador social en los Equipos Sociales de Base está perdiendo toda la importancia que tenía porque han aparecido los [grupos] A. Hemos pasado a ser las administrativas. Los psicólogos son más. Hemos perdido validez, somos las “chicas para todo”” (GD13)*

Por último, el quinto obstaculizador que más destaca es la falta de reconocimiento y de valoración de la tarea de los trabajadores sociales por otros profesionales del ESB. Este dificultador se desarrolla con base en la asimetría de las relaciones y en el valor diferencial de las aportaciones de unas y otras profesiones en el ESB.

*“Somos el profesional de referencia pero el menos reconocido: en un trabajo en equipo muchas veces tienen más valor las aportaciones o los informes del psicólogo que los del trabajador social; otras veces se da por hecho que hemos de hacer cosas que podría hacer otro miembro del equipo” (GD11)*

*“No se nos ve como iguales en las relaciones interdisciplinarias” (GD09)*

*“Mi sensación es que otros profesionales no valoran nuestra profesión, se aplica “chica para todo”. No hay valoración de lo que haces, lo que crees y lo que reflejas en el expediente” (GD10)*

*“La diferente valoración social y salarial de los diplomados y los licenciados” (GD06)*

*“Valor diferente de las aportaciones de los miembros del equipo en función del título [más valor las aportaciones de los titulados superiores]” (GD01)*

### 3.1.2. En relación con la organización municipal.

Las dificultades para el desempeño profesional relacionadas con la organización municipal son las más numerosas en los discursos grupales. En términos generales, hacen referencia al desajuste entre los intereses y objetivos de la institución y los de la profesión, de modo que existen dos mandatos diferentes: el mandato organizacional y el mandato profesional. El primero se orienta a un trabajo cuantitativo y ágil con las personas (“trabajar más y más rápido”), mientras que el segundo se orienta a un trabajo cualitativo de calidad que disponga del tiempo que cada persona necesita (“trabajar mejor”).

*“Quizá lo que nos cuesta es conjugar el objetivo profesional con el objetivo institucional” (GD11)*

*“Que sus intereses sean contrarios a los de los profesionales. Los intereses de la organización son: número de atendidos, lista de espera, agilidad, rapidez... Y los del profesional: calidad y tiempo de dedicación-intervención” (GD08)*

*“No coinciden los intereses de la organización y de los profesionales porque no tienen las mismas inquietudes. No pedimos nada que no se nos pueda dar: condiciones para un trabajo de calidad, que se cubran las bajas de los trabajadores sociales, y formación o facilidades para ello. No se creen nuestro trabajo: poco presupuesto y poco personal” (GD08)*

Detallando más este obstaculizador genérico, los trabajadores sociales señalan dificultadores en varias áreas vinculadas con la organización municipal, bien la Concejalía competente en materia de Servicios Sociales o bien el Ayuntamiento en su conjunto. Estos obstaculizadores se refieren a alguno de estos ámbitos:

- Los responsables políticos.
- Los recursos disponibles.
- Las características del trabajo a realizar.
- La valoración del profesional y de su trabajo.
- Los mecanismos de apoyo y promoción del profesional.
- La organización interna del trabajo.
- La organización del Ayuntamiento.

Los obstaculizadores relacionados con los responsables políticos de los Servicios Sociales municipales son los más abundantes de todos los mencionados. Es relevante también señalar que la orientación política de estos responsables no parece ser una variable significativa que incida en el desempeño profesional de los trabajadores sociales en los municipios, pues apenas es mencionada en los grupos.

El principal dificultador hace referencia al *intrusismo del político en la actividad profesional*, y radica en la confusión de los roles profesional y político.

*“Fuerte presencia de los políticos en el trabajo e intromisión en el trabajo profesional” (GD13)*

*“La confusión de los niveles político y técnico por parte del político” (GD14)*

Este intrusismo afecta a diferentes espacios del desempeño profesional, como son:

- Las funciones y actividades profesionales, de modo que es el responsable político el que prescribe al profesional qué ha de hacer o bien actúa de manera autónoma, con independencia del criterio del profesional.

*“El intrusismo político. Se atreve a hacer al trabajador social determinadas apreciaciones sobre el trabajo que tiene que hacer” (GD04)*

*“Otras veces es la imposición política de lo que hay que hacer” (GD04)*

*“El político es un obstáculo (...). Me indica lo que le tengo que decir a las personas” (GD14)*

*“El intrusismo del político: hace tareas y funciones que son propias del trabajador social” (GD14)*

- Los juicios profesionales. El responsable político cuestiona el diagnóstico e intervención del profesional.

*“(...) [El político] Contradice mis orientaciones profesionales a las personas (...)” (GD14)*

*“Intrusismo, que no ocurre con otras figuras profesionales (arquitecto, etc.), por ejemplo por parte de los políticos, que no aceptan el asesoramiento de los profesionales del equipo” (GD13)*

*“El cuestionamiento del criterio técnico por parte del político, que cuestiona también nuestra autoridad. Sin embargo, eso no ocurre con otros: no se nos respeta igual que a otros profesionales” (GD06)*

*“Del Trabajo Social todos se permiten opinar, se tiene como una cosa menor. La mayoría de políticos opinan y tus criterios profesionales no son tales sino una opinión más” (GD03)*

- La organización del trabajo del profesional. Se interfiere en la organización del tiempo de trabajo, incorporando imprevisibilidad en el mismo, de acuerdo con las contingencias del responsable político.

*“(...) [El político] Me impide realizar mi trabajo bien, porque no puedes determinar cómo, cuándo, dónde vas a hacer cada trabajo, te lo dicen. No puedo tomar decisiones. Me dice que tengo que atender*

*a las personas que me dice cuando me lo dice (...)" (GD14)*

*"Las derivaciones de casos por parte de los políticos, con independencia de la organización del trabajo del trabajador social. El no respeto a nuestra organización del trabajo y de la atención (...)" (GD13)*

*"(...) presión del político municipal que impide que parte de lo que tengo planificado lo pueda llevar a cabo porque no tiene valor para ellos y te piden que hagas otra cosa" (GD02)*

- Las relaciones con los usuarios. Las acciones del político restan autoridad, credibilidad y valor a los profesionales respecto a los usuarios.

*"Los políticos quitan autoridad a los profesionales" (GD04)*

*"El político mismo puede ser un dificultador: porque interfiere en exceso, y a toda hora está el recomendado del concejal (...)" (GD05)*

*"La descalificación del trabajador social delante de los usuarios por parte del político" (GD14)*

*"Las imposiciones "desde arriba" en las intervenciones que pueden romper un proceso de intervención. Intereses políticos versus intereses profesionales. El usuario acaba "puenteándose". Tú de desmotivadas" (GD07)*

Este intrusismo es explicado por un fenómeno recurrente por el que en los asuntos relativos a "lo social" cualquier persona, con "sentido común", parece estar capacitada para opinar e intervenir, con independencia de si está formada para ello.

*"Todos opinan sobre tu trabajo, todos son "trabajadores sociales", desde usuarios, a otros profesionales y los políticos" (GD04)*

*"(...) desconocimiento del Trabajo Social e intrusismo. Se piensa que es una cuestión de sentido común (...)" (GD01)*

Además, el intrusismo del político se agudiza en municipios pequeños, en los que, al factor anterior, se suman la cercanía profesional-político y el conocimiento previo de la mayor parte de la población.

*"El nivel donde está el político es importante. Creo que hay diferenciar entre un municipio grande y uno pequeño, en el grande el trabajador social de base ni ve al político (...)" (GD11)*

*"En una mancomunidad, todo lo anterior se da multiplicado [por el número de ayuntamientos que la integran]. (...). La presión de los políticos es bastante fuerte, no sólo del concejal de Servicios Sociales sino de otras concejalías, porque no suele haber otros técnicos. Tengo a los concejales encima de todo lo que hago y soy "la chica para todo". Un trabajador social en una mancomunidad de pueblos pequeños ahora es un "comodín", al que le llega de todo"*

(GD11)

*"Intrusismo (...). También es mayor en los municipios pequeños donde los políticos conocen a la mayor parte de la población"* (GD13)

*"En los pueblos pequeños, todos [los políticos] conocen a todos y opinan sobre si se le tiene que dar o no una ayuda"* (GD04)

Ante ello se hace un ejercicio de autocrítica respecto a la verdadera fuerza con que los trabajadores sociales defienden su espacio profesional en los Servicios Sociales Generales.

*"También es función nuestra defender nuestros criterios profesionales. Y es que muchas veces les damos a los políticos más poder del que realmente tienen; es más la posición que como trabajadores sociales adoptamos la que nos convierte en vulnerables o no. A veces sólo el hecho de hablarles con un lenguaje técnico, como harían un médico o un abogado, va a posicionarnos en un lugar de mayor respeto. y luego "bajamos de nivel" porque lo que nos interesa es que se entere. Si sabes vender el producto... al político lo que le interesa es que funcione y que no dé problemas. Hay que explicitar con qué objetivos aplicamos o utilizamos los recursos"* (GD03)

Junto a este dificultador principal, se señalan también otros obstaculizadores relacionados con los responsables políticos de los Servicios Sociales municipales. Son, por este orden:

- *La ausencia de un proyecto político definido.* Esta falta de directrices es fuente de incertidumbre respecto a la tarea a realizar, los objetivos de la misma y las expectativas depositadas en el profesional.

*"(...) No vienen con unas líneas marcadas, como mucho tienen unos pocos puntos marcados, muy generales que no se adecuan a la realidad (...)"* (GD12)

*"La falta de una demanda clara por parte del político. Faltan directrices políticas que me digan qué se quiere conseguir. Tú puedes orientar si te preguntan"* (GD12)

*"La ausencia de directrices de hacia dónde se orienta la política municipal de Servicios Sociales: migración, mujer..."* (GD10)

*"El político mismo puede ser un dificultador: porque (...) interfiere por defecto, no existen instrucciones o no están claras, la responsabilidad siempre acaba siendo tuya"* (GD05)

*"En un municipio grande (...) te encuentras con que nadie te dice lo que tienes que hacer y si lo hacen es tan general que ahí cabe todo y no te sirve de nada. Esto tiene dos caras: la ventaja de la creatividad y la desventaja de la desconfianza hacia lo que estás haciendo"* (GD11)

- *La falta de formación previa del político,* tanto en tareas políticas como en el

conocimiento previo de los Servicios Sociales, especialmente en los municipios de menor tamaño.

*“En los municipios grandes los políticos son profesionales de la política, en los pequeños no tienen ni idea y hemos de estar constantemente explicando las cosas y asesorándole, siempre quieren imponer su criterio” (GD11)*

*“El nivel académico o profesional del concejal. Cuando un concejal, porque es “buena persona”, se considera que es trabajador social. Con su criterio y con su autoridad, quiere hacer un replanteamiento” (GD07)*

*“Los políticos, especialmente cuando se trabaja con varios municipios desde una mancomunidad: no saben qué son los Servicios Sociales y no confían en los criterios u orientaciones del profesional” (GD03)*

- *Los cambios periódicos de responsables políticos.* La alternancia política al frente de los Servicios Sociales implica un esfuerzo periódico añadido de los profesionales para introducir a los nuevos políticos en la organización de estos servicios y también una ralentización en el desarrollo de los mismos hasta la incorporación plena del político.

*“En los ayuntamientos, cada cuatro años puede cambiar el equipo político, con ideas diferentes, que te modifica programas. Tienes que volver a que explicarles todo a los nuevos” (GD04)*

*“El que exista un cambio de concejal cada cuatro años, porque requiere un tiempo de acople a la Concejalía” (GD05)*

*“Otro esfuerzo es el que hay que hacer para enseñar a los políticos qué es esto, cada vez que se producen cambios” (GD12)*

*“Formar al concejal cada vez que cambia [la corporación municipal]” (GD12)*

- *El estilo personal.* La orientación política no es mencionada como una variable significativa entre los dificultadores para el desempeño profesional pero sí el estilo y el talante personales del responsable político.

*“El talante personal del político también es un dificultador, sobre todo a nivel municipal” (GD06)*

*“(...) es más una cuestión de talante e interés del político en el área de los Servicios Sociales” (GD01)*

El segundo grupo de obstaculizadores son los referidos a las limitaciones en los medios disponibles para el desempeño profesional. Con carácter general, se apunta que existe un desajuste entre el mandato institucional y los medios dispuestos para desarrollarlo, de modo que se depositan unas elevadas expectativas en el profesional que no pueden ser satisfechas con los medios con los

que se cuenta para cubrirlas.

*“La falta de acople entre el proyecto que se propone al ayuntamiento y luego los medios que disponen para llevarlo a cabo y los objetivos con los que se disponen” (GD05)*

*“Las elevadas expectativas acerca de los resultados del trabajo del trabajador social cuando se disponen unos medios no ajustados a dichas expectativas o se carece de una jornada completa de trabajo” (GD13)*

En primer lugar, los obstaculizadores se refieren a la *escasez de recursos humanos*. Se parte de reconocer que el principal capital de los Servicios Sociales es el humano.

*“No se entiende que el principal recurso de los Servicios Sociales es el personal, a diferencia de lo que ocurre en otros departamentos municipales, lo que los hace caros” (GD06)*

En relación con ello, la dotación actual de las plantillas de los ESB se considera insuficiente para abordar el volumen de trabajo.

*“Hay mucho trabajo y no se llega. Necesidad de más profesionales” (GD02)*

*“Yo creo que hay falta de profesionales, y en municipios pequeños faltan equipos intermedios porque se supone que tienes que saber de todo” (GD11)*

*“A nivel municipal cuesta mucho crear y consolidar equipo y contar con recursos humanos suficientes. Siempre vamos por detrás del crecimiento de la demanda y de los cambios. Porque falta planificación, los recursos llegan cuatro años después. Tampoco se ha desarrollado reglamentariamente la Ley de Servicios Sociales en cuanto a composición de los equipos base, etc. (...)” (GD11)*

*“La falta de recursos humanos, no sólo auxiliares administrativos, sino trabajadores sociales. Permitiría dedicar más tiempo a casos que lo requirieren” (GD10)*

Esta dotación se refiere a diferentes trabajadores, no sólo trabajadores sociales. Destacan especialmente las figuras que desarrollen funciones de información y filtro de la demanda dirigida hacia los trabajadores sociales.

*“El no contar con personal adecuado que haga un buen filtro hacia el trabajador social” (GD03)*

*“La necesidad de contar con un informador preparado, que no es el ordenanza, quitaría mucho trabajo (...)” (GD10)*

En segundo lugar, se menciona la *escasez de recursos financieros* como otro de los dificultadores en los medios disponibles, por recibir una financiación relativa menor que otras áreas municipales y porque el porcentaje de implicación

presupuestaria municipal respecto al coste total de los servicios es bajo, de manera que se depende fundamentalmente de las aportaciones económicas externas.

*“La escasa asignación presupuestaria que tienen los Servicios Sociales con relación a otras áreas del ayuntamiento. ¡La creatividad al poder! Cómo hacer las mismas cosas con el mínimo coste o coste cero” (GD13)*

*“No hay que olvidar la escasa aportación municipal a Servicios Sociales del presupuesto global del ayuntamiento” (GD08)*

*“La implicación presupuestaria de los municipios (...) para desarrollar los programas. Estas limitaciones presupuestarias suponen que, a pesar de la existencia de un diagnóstico de necesidades, no se puedan desarrollar nuevas respuestas. Al menos los municipios pequeños, tienen un presupuesto muy reducido para Servicios Sociales” (GD03)*

*“El propio sistema de financiación de los Servicios Sociales: al político no se le explica lo que es una subvención y acaba limitándose a gastar la subvención que recibe sin incorporar aportación municipal” (GD13)*

En tercer lugar, se señalan como obstaculizadores la *inadecuación de las infraestructuras y la escasez de equipamientos*.

*“El espacio físico disponible para que se ubiquen los profesionales y las condiciones de éste” (GD05)*

En la mayoría de los casos se cuenta con un espacio físico específico para desarrollar la actividad laboral. Sin embargo, las condiciones de éste para el trabajo y para la atención a las personas no parecen ser adecuadas, poniéndose el énfasis en que éstas no permiten garantizar la privacidad de los usuarios, especialmente si se trata de despachos compartidos o polivalentes. Se reconoce también que estas condiciones tienen incidencia en la calidad del desempeño profesional, en términos de rendimiento y de estrés.

*“Espacios físicos deficitarios para desarrollar el trabajo, que generan estrés en el profesional y determina falta de privacidad para el usuario” (GD07)*

*“El espacio físico: cuando se comparte despacho, se rinde menos, provoca estrés, no hay privacidad ni confidencialidad” (GD07)*

*“La falta de privacidad del espacio físico, del archivo para salvaguardar la privacidad y la dignidad de las personas, del profesional y de tu trabajo. Esos son derechos de los usuarios” (GD07)*

*“Las características inadecuadas del espacio: mala ubicación en el barrio, instalaciones eléctricas deficitarias, despachos escasos, despachos polivalentes, etc.” (GD09)*

Otro de los aspectos dificultadores mencionados hace referencia a la inadecuada ubicación relativa de las infraestructuras en el mapa urbano, que dificulta la accesibilidad a las mismas y aumenta los tiempos de desplazamiento de los profesionales en el territorio, especialmente si se trata de entornos rurales.

*“Falta de accesibilidad a los centros, en ocasiones ubicados alejados del centro de la población” (GD07)*

*“La ubicación física del Centro, a veces con zonas a atender muy lejanas respecto a éste, que hace perder mucho tiempo. Esto se agrava en mancomunidades o agrupaciones de municipios” (GD03)*

En esta misma línea, se identifican los inconvenientes de las diferentes ubicaciones físicas de los Servicios Sociales para el desempeño profesional:

- Si están ubicados en edificios específicos (Centros Sociales), se dificulta la coordinación con otros departamentos.

*“El que los centros sociales estén ubicados fuera del ayuntamiento, limita el acceso a información y relaciones con otros departamentos municipales” (GD06)*

- Si están ubicados en el edificio principal del Ayuntamiento, se dificulta la organización interna del trabajo porque las interferencias procedentes de otros departamentos son más numerosas.

*“Cuando los centros sociales están en el mismo ayuntamiento, es más fácil la derivación directa de casos, con independencia de la organización del trabajo que se lleve” (GD06)*

Es de destacar que se atribuye importancia al espacio físico en tanto que condiciona las posibilidades de intervención del profesional (limitándolas al nivel individual) y que transmite también una imagen determinada de qué son los Servicios Sociales.

*“Ni siquiera tenemos espacio para el trabajo familiar, que requiere más tiempo de dedicación a cada caso y aquí no lo tenemos. Te centras más en lo individual (...)” (GD12)*

*“No dispones de un espacio, un despacho, para poder salirte de tu horario de atención y poder realizar cualquier cosa extra” (GD08)*

*“El espacio físico es poco adecuado para la atención y además no transmite una imagen seria” (GD10)*

Por lo que respecta a los equipamientos, se hace mención a la escasez de medios informáticos para desarrollar el trabajo y la necesidad de éstos, señalándose

que se han incorporado más lentamente que en otras áreas municipales.

*“Falta de dotación informática” (GD07)*

*“La entrada de tecnologías en los Servicios Sociales es más lenta que en otros negociados del ayuntamiento, a los que llegó hace años” (GD09)*

En las Mancomunidades y Agrupaciones de municipios existen mayores limitaciones en infraestructuras y equipamientos por el carácter itinerante de los servicios profesionales del trabajador social y el tamaño de los propios Ayuntamientos.

*“Limitaciones en los equipamientos técnicos para el trabajo o en los espacios disponibles para atender a los usuarios, por número de despachos o las condiciones de éstos, especialmente en mancomunidad” (GD03)*

Además, a estas dificultades se suman el hecho de que a los desplazamientos ocasionados por la dispersión residencial en un mismo municipio se suman los desplazamientos entre municipios. De este modo, los tiempos de desplazamiento dentro y entre los municipios se suman al tiempo general de trabajo y disminuyen el tiempo disponible para la atención a las necesidades de la zona.

*“La dispersión geográfica de la población, sobre todo en mancomunidades y agrupaciones. En la mancomunidad, a veces tardo más en desplazarme hasta el municipio, que el tiempo que invierto en atender a la persona en él” (GD03)*

*“Al volumen de trabajo se suma la itinerancia; trabajo en un radio de veinticinco kilómetros con pueblos diseminados. Y ese tiempo de desplazamiento resta al tiempo de trabajo” (GD04)*

Otras dificultades que se mencionan como específicas del trabajo itinerante en Mancomunidades o Agrupaciones de municipios son las siguientes:

- La dificultad para dar continuidad semanal al trabajo cuando se ofrece un servicio profesional itinerante.

*“Trabajar en pueblos diferentes y no todos los días, en la mancomunidad. Te obliga a dejar asuntos pendientes que no puedes retomar hasta la semana siguiente” (GD10)*

- La dificultad para contar con espacio adecuado, real y simbólico, en cada uno de los Ayuntamientos.

*“(…) En cada ayuntamiento te has de buscar un hueco donde estar” (GD04)*

- El sobreesfuerzo de realizar una misma actividad en varios municipios simultáneamente.

*“Al tener varios pueblos, todo se multiplica por doce “ (GD04)*

*“Cuando trabajas con varios municipios, la fase educativa, a los usuarios y a los políticos (...), nunca cesa, para que conozcan el trabajo del trabajador social y de los Servicios Sociales y para acotar y delimitar mi trabajo. Es un trabajo sobreañadido al volumen de trabajo” (GD04)*

- Ser percibido como un trabajador ajeno al Ayuntamiento.

*“En los pueblos en los que se ofrecen servicios itinerantes, no se nos percibe como personal del ayuntamiento, sino como alguien que viene de fuera” (GD02)*

El tercer grupo de obstaculizadores hace referencia a las características actuales del trabajo definidas por el contexto organizacional. Entre ellas las que más destacan son la atribución de tareas de contenido administrativo, el nivel y la orientación de la intervención profesional y el volumen de trabajo.

Por lo que respecta a la *elevada asignación de tareas administrativas* a los trabajadores sociales, es una de las dificultades que aflora con facilidad y también con mayor frecuencia. Estas tareas burocratizan la intervención a realizar, sobrecargan al profesional de actividades que no le son propias y le impiden realizar tareas netamente profesionales. El contar con el personal administrativo adecuado se convierte así en un elemento fundamental con el que podría modificarse esta situación.

*“La cantidad de trabajo burocrático que tenemos” (GD04)*

*“Sobrecarga de procesos administrativos. Burocracia que nos impide hacer Trabajo Social y también afecta a los usuarios” (GD07)*

*“Las tareas administrativas asignadas que no son propias de los trabajadores sociales*

*(PNC<sup>37</sup>, TAS<sup>38</sup>...)* (GD10)

*“El trabajo de gestión y administrativo te resta mucho tiempo y no te deja hacer tu verdadero trabajo. Un exceso de trabajo administrativo”* (GD11)

*“¿Por qué la información y la gestión no la hacen otros profesionales?”* (GD09)

*“Realizamos funciones que realmente no son nuestras, como las administrativas. Los administrativos son necesarios para canalizar las demandas y establecer un primer filtro. Mientras se asuman las funciones administrativas ¿para qué contratar a un administrativo? Se nos cuestiona la necesidad de un administrativo y se nos pide que fundamentemos por qué es necesario, cuando a otros departamentos se les da por hecho”* (GD02)

Otro de los obstaculizadores es *el nivel de intervención y la orientación de ésta prescritos por la organización*. En este sentido, se apunta a una opción clara en las organizaciones municipales por la intervención en el nivel individual con orientación eminentemente asistencial. Esta prescripción se realiza por dos vías: por acción, definiendo cómo se espera que el profesional desarrolle su actividad; o por omisión, en ausencia de una definición de expectativas clara se disponen unos medios y no otros, de modo que éstos condicionan las posibilidades de acción profesional en un sentido o en otro, como vimos en los obstaculizadores relativos a las limitaciones de los medios disponibles.

*“El no trabajar en otro nivel que no sea el individual y lo asistencial”* (GD04)

*“La concepción que tiene la concejalía de Servicios Sociales es meramente asistencial, no potencia la intervención comunitaria, la prevención...”* (GD10)

---

37 Pensiones no Contributivas por Jubilación o Invalidez, creadas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, refundida en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE nº 154, de 29/06/1994). Son prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Pueden ser en dos modalidades: jubilación o invalidez.

38 Tarjeta de Asistencia Sanitaria para personas que carezcan de suficientes recursos económicos, creada por el Decreto 88/1989, de 12 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se extiende el derecho a la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Valenciano de Salud a determinadas personas que carezcan de suficientes recursos económicos (DOGV nº 1092, de 23/06/1989). El desarrollo posterior de esta norma mediante la Orden de 16 de octubre de 1989, de la Conselleria de Sanidad y Consumo (DOGV nº 1166, de 20/10/1989) atribuyó la recepción y tramitación de la solicitud de esta prestación sanitaria a “el empleado social municipal o de la Dirección General de Servicios Sociales” (art. 4), en uno y otro caso, se asignó *de facto* a los trabajadores sociales. En esta misma línea ha abundado el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria (DOGV nº 3.697, de 28/02/2000). La solicitud de esta nueva modalidad de Tarjeta de Asistencia Sanitaria, ahora para extranjeros no empadronados, también ha de ser recibida y tramitada por “los trabajadores sociales, tanto de los centros sanitarios como de los ayuntamientos” (art. 5.3). En uno y otro caso (TAS y Tarjeta Solidaria), se requiere del trabajador social un informe donde se haga referencia expresa al cumplimiento o no de los requisitos establecidos en la norma.

*“(...) La prevalencia de la atención al público por encima de cualquier otra actividad del profesional” (GD13)*

*“El que ahora nos quedemos reducidos a lo asistencial (...)” (GD09)*

El nivel más perjudicado es el nivel comunitario y también el enfoque preventivo y promocional de la intervención. A este respecto, se cuestiona si las organizaciones municipales están verdaderamente dispuestas a este tipo de trabajo por las implicaciones políticas que tiene: los sujetos pasan a ser protagonistas activos y autónomos de su proceso de cambio.

*“Para lo comunitario tenemos que recurrir a gente de fuera, contratar con empresas... Eso quema mucho: estoy sentada como típico funcionario de una ventanilla. Te llegas a plantear ¿para esto estoy yo aquí?” (GD13)*

*“Un proyecto de intervención comunitaria supone abrir un proceso de democracia participativa y eso es un poco contradictorio con la política que se está desarrollando, y con el poder” (GD12)*

*“Yo estudié la carrera por la intervención comunitaria, pero escasamente la pude hacer. Una cosa es aquello para lo que tienes vocación, y otra cosa es aquello en lo que nos obligan que actuemos (...). Se nos demanda controlar a determinados colectivos, cuando lo que deberíamos hacer es hacerlos copartícipes de esta sociedad” (GD12)*

*“A la empresa no le interesa que trabajemos con la gente de otro modo, porque hace seres independientes y autónomos, y además cuestionadores. La propia dinámica de los Equipos Sociales de Base no permite hacer ese trabajo” (GD09)*

El último de los obstaculizadores más mencionados entre las características actuales de la tarea es el *elevado volumen de trabajo* que asumen los trabajadores sociales. Esta sobrecarga laboral se explica a partir del aumento de la demanda pero, sobre todo, de los insuficientes recursos humanos disponibles para abordarla. Se apunta que esta situación impide al profesional ofrecer unos servicios profesionales de calidad.

*“El elevado volumen de trabajo por trabajador social” (GD05)*

*“El elevado número de personas atendidas” (GD12)*

*“El volumen de trabajo, el número de casos. Es el principal obstáculo” (GD09)*

*“Tienes que atender a la gente, no puedo llegar a más por el número de profesionales que hay” (GD07)*

*“En los SIOA<sup>39</sup>, el número de personas a atender supera con creces el idóneo, que impide incluso el trabajo en el nivel individual y familiar. Yo no dudo que te acomodas, y te resulta imposible cambiarlo, te supone un gran esfuerzo o no te ves respaldado para cambiarlo,*

---

39 Servicio de Información, Orientación y Asesoramiento. Se trata de los servicios que constituyen la puerta de entrada a los Servicios Sociales municipales.

*pero desde luego el volumen de trabajo te condiciona mucho (...) y además te desmotiva. Necesito hacer otras cosas porque me gusta mi profesión, esa forma de trabajo no me está beneficiando” (GD11)*

*“Yo no puedo establecer una relación de ayuda con el otro si estoy mirando el reloj; cuando yo establezco una relación de ayuda con el otro estoy mirando al otro y lo que le pasa” (GD10)*

*“La organización de mi trabajo es de supervivencia. Tengo asignados tres días de atención al público. Antes trabajaba mejor, ahora y ante el aumento de demanda descomunal que se ha producido, pienso en la intervención como ¿qué recurso aplico? en una entrevista, porque no tengo más tiempo. La intervención profesional requiere dedicación y tiempo. Estamos en una ratio de 8.000 habitantes por trabajador social, pero deberíamos llegar a una ratio de 3.000, como en el caso de los médicos” (GD02)*

El tercer grupo de obstaculizadores organizacionales para el desempeño profesional de los trabajadores sociales es el relativo a la valoración del profesional y de su trabajo. En primer lugar, se explicita la singularidad que representa esta figura profesional en la organización municipal por el tipo de población con la que trabaja y por su dinámica de trabajo, origen en parte de la valoración diferente de la que es objeto en ella.

*“Los trabajadores sociales no tenemos la mentalidad del “funcionario”. Además, tampoco trabajamos con la población con la que están habituados a trabajar otros departamentos municipales. Servicios Sociales somos “los distintos” en la organización municipal, y esto crea el conflicto que siempre crea el distinto en un grupo homogéneo” (GD06)*

*“El que tengamos una dinámica de trabajo flexible y abierta, que se diferencia de la de otros departamentos, hace que se nos percibe como “profesionales raros” y nos deriven todo lo “raro” que llega al ayuntamiento” (GD02)*

*“(…) somos intrusos ya que llegamos cuando la función pública ya estaba muy consolidada, y cuando llegamos nos veían como “bichos raros”” (GD09)*

Se identifican tres dificultadores relacionados con la valoración del profesional y de su trabajo: el escaso valor intrínseco del profesional y de su trabajo, la baja valoración relativa que tiene el profesional y su trabajo, y el desconocimiento de la profesión y de sus atribuciones en los Servicios Sociales Generales.

En primer lugar, se hace un análisis del valor *per se* que tiene el trabajo desarrollado por los trabajadores sociales en la organización municipal y el reconocimiento profesional al que conduce. Se concluye que un importante dificultador para el desempeño es *el escaso valor intrínseco del profesional y de su trabajo*. Por un lado, se trata de un trabajo poco valorado, como vimos, porque subyace la idea de que se trata de una cuestión de “sentido común” y no de

formación y el rol que se espera que desarrolle es el de “gestor o administrador de recursos”. Así, el valor se desprende de la cantidad y no de la calidad.

*“(…) minusvaloración del trabajo (...). Se piensa que es una cuestión de sentido común (...)” (GD01)*

*“(…) Te reducen a ser un gestor de recursos (...)” (GD08)*

*“Para el político tu trabajo son chorradas y no vende” (GD09)*

*“Los políticos no ven que tengas que ser más profesional sino que vayas sacando expedientes y que la gente no vaya [con quejas al político]” (GD10)*

*“Se mira más nuestro trabajo por lo cuantitativo que lo cualitativo. Eres mejor trabajador social porque tramitas veinte PNC<sup>40</sup> que porque has hecho dos intervenciones familiares bien hechas (...)” (GD07)*

Por otro lado, a un trabajo poco valorado se asocia un profesional poco valorado. El reconocimiento también se considera que es escaso, tanto por los políticos responsables de la misma como por otros departamentos o profesionales municipales.

*“La falta de reconocimiento de nuestra actividad profesional en el ayuntamiento” (GD05)*

*“Falta de valoración del trabajador social por el político o del propio ayuntamiento” (GD13)*

*“Los profesionales que llevan mucho tiempo en la Administración local se desmotivan porque no te reconocen el trabajo bien hecho y premian a los que menos trabajan” (GD14)*

En segundo lugar, un nuevo dificultador es *el valor extrínseco y el reconocimiento relativo inferiores* que tienen los trabajadores sociales, comparados con otros profesionales del Ayuntamiento con similares niveles de responsabilidad, a pesar de que se considera que la mayor parte de la responsabilidad y del trabajo realizado en los Servicios Sociales recae sobre estos profesionales.

*“La consideración que tiene el ayuntamiento del servicio que ofrece el trabajador social del Equipo Social de Base es inferior a la que tiene de cualquier otro departamento (...)” (GD02)*

*“Los trabajadores sociales llevan el peso de la concejalía y del trabajo (...). Y no somos ni las más reconocidas ni las más pagadas” (GD03)*

Por un lado, se recibe un reconocimiento inferior a otros grupos profesionales del Ayuntamiento con el mismo nivel de titulación. Esto es explicado, en parte, porque se trata de un colectivo mayoritariamente integrado por mujeres.

---

40 Pensiones no Contributivas por Jubilación o Invalidez. *Ibid.*

*“No se nos reconoce igual que al resto de grupos B del ayuntamiento, a nivel económico, de estatus profesional” (GD09)*

*“La diferencia salarial con otros grupos B del ayuntamiento. Plus de peligrosidad, trabajo en la calle, horarios... que sí lo cobran otros como Policía... Al aparejador le pagan un plus por visitar obras, al trabajador social, no. Es una manifestación clara de que dos técnicos con igual grado de formación no son valorados del mismo modo” (GD07)*

*“(...) hay desprecio de otros compañeros del mismo grupo, como aparejadores, que se rebelan antes que cobrar lo mismo que un trabajador social, entre otras cosas porque es una profesión de mayoría femenina (...)” (GD08)*

Por otro lado, se recibe un reconocimiento inferior a otros grupos profesionales dentro de los propios Servicios Sociales por poseer una titulación universitaria de grado medio y no de grado superior. Se cuestiona además que la promoción a puestos de responsabilidad se realizó sólo con base en este criterio y no en la experiencia o formación en el campo de los Servicios Sociales.

*“Lo que se lleva mal no es el trabajo en Equipo Social de Base del psicólogo, sino los cargos de dirección, porque se tiene en cuenta antes a un grupo A que a un grupo B cuando has estado trabajando diez o veinte años y luego no se te tiene en cuenta. El profesional específico de Servicios Sociales es el trabajador social” (GD09)*

*“Nosotros pedimos que hubiera psicólogos en los Equipos Sociales de Base porque creíamos necesario su trabajo en ellos, pero cuando han aceptado tu propuesta en la organización y se han incorporado ¿han cubierto las expectativas que tenías en tu propuesta? Además, la administración no ve quién es el más adecuado, ve grupo A o grupo B, el grupo A son los jefes (...)” (GD09)*

En tercer lugar, el conocimiento erróneo del trabajo que realizan los trabajadores sociales es un obstaculizador del desempeño profesional de éstos, relacionado con el origen de los dos anteriores. La idea que prevalece sobre el contenido del trabajo es que se orienta a la mera asistencia material en el despacho.

*“Las dificultades tienen que ver también con cómo nos define el ayuntamiento: “la bolsica para los pobres” o “el lugar al que se derivan los casos raros” (...)” (GD06)*

*“La visión que tiene la gente de fuera es que nuestro trabajo es tramitar ayudas. Los compañeros del propio ayuntamiento desconocen cuál es nuestro trabajo” (GD01)*

*“Aún existe el lastre de la beneficencia, caridad y asistencialismo. Se piensa que trabajamos para dar ayudas y no desde una perspectiva más normalizadora o integradora” (GD01)*

*“En muchas ocasiones el problema estriba en el desconocimiento de nuestro trabajo, de cómo se interviene. Se cuestiona, en ocasiones, la visita domiciliaria. Te reducen a ser un gestor de recursos (...)” (GD08)*

Desde este estereotipo, el trabajo que no implica relación directa profesional-usuario en el despacho es considerado “no trabajo”.

*“Las tareas que no se realizan en la oficina no son consideradas “trabajo”, como visitas, reuniones internas y externas, etc.” (GD02)*

*“Falta de conocimiento del trabajo. “Total para lo que hacéis”. Como el trabajo interno no se ve” (GD04)*

El cuarto grupo de dificultadores del desempeño profesional que se sitúan en la organización municipal se refiere a las deficiencias de la organización interna del trabajo. Los dos obstaculizadores más destacados de este grupo son las limitaciones de la organización interna de los recursos humanos y la falta de planificación y evaluación del trabajo.

Respecto a las *limitaciones de la organización interna de los recursos humanos*, los discursos se muestran ambivalentes. Por un lado, se plantea la dificultad de no contar con estructuras intermedias entre los profesionales de atención directa y los políticos o los jefes técnicos de las Concejalías que desarrollen funciones de coordinación y organización.

*“La falta de una estructura de mandos intermedios que unifiquen la intervención en las diferentes zonas en que se ha dividido el municipio para la prestación de Servicios Sociales” (GD05)*

*“La falta de un coordinador interno del grupo” (GD12)*

*“No hay dirección, que tome decisiones y organice” (GD10)*

Por otro lado, en los municipios que cuentan con estas estructuras, éstas con consideradas un elemento dificultador porque burocratiza el trabajo o porque los mandos intermedios no desarrollan adecuadamente sus funciones.

*“En municipios grandes, la existencia de una red de mandos intermedios que burocratiza todo más (...)” (GD12)*

*“El coordinador debería facilitar las relaciones con el equipo, propiciar las rotaciones de funciones, de sectores de intervención, etc.” (GD04)*

A este respecto, se considera que para acceder a dichos mandos intermedios las personas candidatas deberían estar formadas en Servicios Sociales.

*“El sistema de elección de las personas que han de coordinar, que escoge personas que no conocen lo que son los Servicios Sociales” (GD03)*

*“El talante de los coordinadores y su falta de formación” (GD03)*

El otro dificultador principal es la *falta de planificación y evaluación del trabajo*. Se señala que se desconoce con rigurosidad cuál y cómo es la “situación de partida” y cuál, cómo y cuándo ha de ser la “situación de llegada” que ha de provocar el trabajo profesional. De este modo, el trabajo se desarrolla con base en la inercia, no es objeto de evaluación rigurosa y, en consecuencia, se desconocen los verdaderos resultados del trabajo.

*“La ausencia de planificación del trabajo en el corto, medio y largo plazo” (GD05)*

*“Lo fundamental está en que se planifique, se organice y se dirija correctamente, si no se hace, no se planifica, no se evalúa, no se previene... y simplemente “se funciona”. Si se planifica, se produce volumen de trabajo y hay resistencias a hacerlo” (GD11)*

*“Es importante la planificación y organización y es a partir de ahí que cada profesional aporte lo que considere. Tiene que haber unos mínimos porque trabajar en el caos es no saber por dónde vas. Pero ni eso no existe, no puedes evaluar ¿qué evalúas? ¿qué objetivos tengo con mi intervención? Trabajamos al día a día como podemos pero desconoces si llegas a donde quieres llegar o si estamos movilizando algo” (GD11)*

*“La ausencia total de planificación y, por tanto, no hay evaluación y no tenemos estudios (...). Tenemos impresiones de lo que pasa. En el despacho y en las visitas ves un reflejo de lo que está pasando. La única planificación es la presupuestaria: tienes este dinero y te puedes gastar esto. Y la mínima planificación a la hora de la justificación a Conselleria. Entonces claro, si funcionamos sin unas líneas de acción previa, sin saber lo que tenemos, solamente con impresiones, pues vamos dando palos de ciego. Y es una pena porque tenemos instrumentos que recogen la información, esos datos se están perdiendo (...)”*

Se plantea, sin embargo, que la planificación ha de ser flexible para adaptarse a los cambios del contexto y para fomentar la creatividad de los profesionales.

*“Te crea ansiedad la falta de planificación y dirección pero también es verdad que si es muy rígida te resta creatividad y te condiciona en exceso” (GD12)*

El quinto grupo de obstaculizadores se refiere a los mecanismos de apoyo y promoción de los trabajadores sociales en la organización municipal. Este grupo de obstaculizadores inevitablemente se relaciona con los relativos a la valoración del profesional y de su trabajo que fueron mencionados antes.

En primer lugar, se menciona como dificultador recurrente la *ausencia de espacios de reflexión y supervisión de los profesionales*, entendida esta última como un espacio de revisión del desempeño profesional y del trabajo y como una estrategia para combatir el agotamiento profesional, cuya creación es responsabilidad de la organización.

*“El no poder parar para pensar y reflexionar sobre dónde estoy y qué estoy haciendo” (GD13)*

*“En atención primaria quemamos muchas energías y no tenemos espacios para reponerlas” (GD11)*

*“Estar quemado en el trabajo. Para eso necesitaríamos un espacio donde descargar toda esa carga (...)” (GD13)*

*“Falta de asesoramiento técnico y supervisión” (GD07)*

*“No tenemos un espacio en el trabajo para hablar de contenidos profesionales y no sobre criterios de utilizar los recursos. Un espacio para repensar y hablar sobre el trabajo profesional” (GD11)*

*“La ausencia de supervisión continua, sobre todo para la primera línea, facilitada desde la institución” (GD12)*

*“No se reconoce la “quemazón” propia de la tarea desde la organización ni se disponen los medios para prevenirla o paliarla. No se nos reconoce el síndrome post-traumático de los trabajadores sociales por estar en contacto con el drama humano” (GD09)*

En segundo lugar, otro dificultador es la *falta de apoyo para la formación continua* de los profesionales por parte de la organización municipal, bien porque no existe una oferta de formación específica o bien porque la formación se ha de realizar por cuenta del trabajador (gastos y permisos).

*“En este ayuntamiento hay un boicot a la formación en general (...). La formación: los días a cargo de asuntos propios y los gastos a cargo de los funcionarios (...)” (GD08)*

*“La falta de una oferta de formación específica para trabajadores sociales o para Servicios Sociales por parte del ayuntamiento” (G09)*

*“La falta de ofertas de formación de los trabajadores sociales por parte del ayuntamiento” (GD01)*

En tercer lugar, se identifica como un obstaculizador la *imposibilidad de movilidad interna* dentro de la organización municipal, tanto horizontal (cambios periódicos de tarea) como vertical (promoción interna a un puesto jerárquico superior o a otro grupo profesional).

*“No hay movilidad horizontal o vertical dentro del ayuntamiento para los trabajadores sociales” (GD09)*

*“No hay formalmente nada establecido respecto a poder cambiar dentro de diferentes puestos de trabajo del mismo nivel. No hay movilidad horizontal” (GD09)*

*“No hay posibilidad de promocionar dentro de tu municipio: no hay promoción de grupos B a A” (GD09)*

Por último, otro obstaculizador se refiere a la *ausencia de sistemas de incentivos* en

la organización que reconozcan y recompensen un determinado desempeño profesional que, por ejemplo, se consideró que eran necesarios para promover y valorar la dedicación al trabajo comunitario.

*“La falta de apoyo laboral: flexibilidad, compensación de horas, contratación, etc.” (GD01)*  
*“No hay un sistema de incentivos establecido para los trabajadores sociales, como reconocimiento de nuestro trabajo” (GD09)*

El último grupo de dificultadores hace referencia a la propia organización municipal, en términos de relación entre las concejalías y de valor relativo de cada una de ellas. Uno de los dificultadores es el *poco peso relativo de la concejalía*, que se manifiesta en el interés por la política social municipal sólo en períodos electorales y en no ser una concejalía prestigiada entre la clase política.

*“La política municipal de Servicios Sociales tiene menos consideración que otras políticas municipales. Sólo se utiliza con criterios electorales cuando hay elecciones” (GD09)*  
*“Dentro del ayuntamiento, el tema de Servicios Sociales se utiliza políticamente y cada vez más. El que exista una organización muy desarrollada en los municipios grandes para mí tiene una dificultad y es que parece servir para tener contento al político y no tanto dar respuesta a las necesidades reales (...)” (GD11)*  
*“La poca importancia política que tiene la concejalía en el ayuntamiento: se coloca a mujeres o a personas a las que no se sabe qué otra concejalía asignarle” (GD03)*

El otro obstaculizador es la *ausencia de coordinación interconcejalias*, que lleva al profesional a desconocer algunos recursos útiles para el trabajo creados por el propio Ayuntamiento.

*“La falta de coordinación entre concejalías” (GD12)*  
*“La falta de conocimiento de algunos recursos municipales que se ponen en marcha en el ayuntamiento pero de los que no se nos informa” (GD02)*

Si los obstaculizadores señalados hasta ahora expresan el presente de los trabajadores sociales en la mayoría de los municipios, hay algunas dificultades singulares que afectan a aquellos profesionales que desarrollan su actividad laboral en Mancomunidades o Agrupaciones de municipios. Por un lado, constituyen un dificultador los cambios en el número de municipios que componen la Mancomunidad o Agrupación, al tener que ampliar y conocer diferentes poblaciones y Ayuntamientos.

*“(…) También las mancomunidades son cambiantes en el número de municipios que integran, del mismo modo que se incorporan se salen, sin que nadie les diga nada” (GD11)*

*“El que cambien los municipios que tienes que atender, porque tienes que volver a adaptarte a la población y a la organización municipal” (GD13)*

Por otro lado, el trabajo con diferentes municipios implica muchas veces el trabajo en diferentes Ayuntamientos gobernados desde diferentes orientaciones políticas que requieren que el profesional lleve a cabo funciones de mediación entre responsables políticos de diferentes municipios.

*“En las mancomunidades, las diferentes orientaciones políticas también son un dificultador. El trabajador social se convierte muchas veces en el mediador entre unos y otros” (GD06)*

Por último, en lo que respecta a los programas que se han de desarrollar suele ocurrir que en cada municipio se requiere una “copia a escala” de todos los programas o prestaciones, con independencia de las necesidades del municipio, o bien sólo se mancomunan los Servicios Sociales pero no otros servicios municipales necesarios para dotar de integralidad a las acciones (cultura, educación, empleo y desarrollo local, etc.).

*“(…) No tienen mentalidad de mancomunidad y cada político de cada municipio considera que “eres suya” (...)” (GD11)*

*“En las mancomunidades, no existe la mentalidad como tal, sino que cada municipio mira por sí mismo: todos quieren todos los programas o la cantidad proporcional de recursos según población, con independencia de si existe o no la necesidad en dicha población” (GD06)*

*“Otra dificultad en las mancomunidades es que los municipios miembros no mancomunan todos los servicios, de modo que ocurre que programas que tienen que ver con mi trabajo se llevan también en municipios que no han mancomunado los Servicios Sociales” (GD11)*

## **3.2. Los facilitadores.**

### **3.2.1. En las relaciones con otros profesionales del ESB.**

Los principales facilitadores para el desempeño profesional que hacen referencia a las relaciones con otros profesionales del equipo son dos: el apoyo percibido y las características relacionales del equipo

Un elevado nivel de apoyo social percibido procedente del equipo y de los profesionales es el facilitador más destacado y es vinculado a la calidad de las relaciones entre los miembros del equipo.

*“El apoyo del equipo, que esté muy unido. Es muy importante”(GD12)*

Este apoyo adopta diferentes formas:

- Contraste de opiniones.

*“El equipo. Que tenga solidez. Te apoya mucho, las opiniones del resto de profesionales” (GD04)*

*“El trabajo en equipo es fundamental: tenemos opiniones diversas, cambiamos opiniones...” (GD14)*

- Ayuda directa.

*“Los compañeros del equipo refuerzan mi autoridad frente al exterior al equipo” (GD04)*

*“El contar con la figura del psicólogo como ayuda” (GD05)*

*“Yo he tenido la suerte de contar siempre con un compañero que me ha ayudado en el saber hacer práctico” (GD08)*

*“El apoyo práctico me lo dio una compañera. Es muy importante el soporte de los compañeros de trabajo” (GD03)*

- Experiencia.

*“El contar con compañeros que tienen más experiencia que tú” (GD11)*

*“La presencia de otros compañeros más experimentados ha sido un referente para los recién llegados” (GD01)*

- Retroalimentación y crítica.

*“Trabajar en equipo es muy enriquecedor, si la relación del equipo es buena en términos generales, es muy enriquecedor. Te ves reflejado en el otro y te sirve de apoyo” (GD11)*

*“Facilita, aunque fastidia, la crítica constructiva” (GD11)*

- Enriquecimiento y aprendizaje.

*“El trabajo en equipo me ha enriquecido como profesional y como persona y yo también he enriquecido a los compañeros” (GD03)*

*“Las reuniones y el trabajo en equipo. Yo me enriquezco más de las aportaciones de otros compañeros, en las reuniones de equipo” (GD08)*

*“Contar con otras figuras profesionales en el equipo, es muy enriquecedor para el aprendizaje recíproco” (GD08)*

- Seguridad.

*“El equipo es básico, te respalda y te da seguridad cuando eres novato” (GD12)*

*“El saber que no estás solo en la toma de decisiones” (GD05)*

- Posibilidad de compartir.

*“El apoyo de los otros profesionales y la posibilidad de compartir” (GD05)*

*“Contar con reuniones para desahogarte, para compartir con otros lo vivido en el día. Esto te ofrece apoyo” (GD06)*

El segundo de los facilitadores más mencionados hace referencia a las *características relacionales del equipo* de profesionales. Estas características que actúan como facilitadores del desempeño profesional son:

- Las buenas relaciones interpersonales entre los miembros del grupo.

*“Se trabaja mejor y se rinde más cuando hay buenas relaciones entre los profesionales del equipo” (GD14)*

*“La buena relación con todo el personal del Centro, no sólo con los técnicos del Equipo Social de Base” (GD09)*

*“El respeto y la comunicación entre los miembros del Equipo Social de Base” (GD07)*

*“El haber aprendido a delimitar las relaciones personales de las relaciones en el trabajo (...)” (GD03)*

*“(...) Puedes discrepar en cuestiones laborales pero puedes mantener la relación personal” (GD03)*

- El buen clima de trabajo.

*“Que haya un buen clima de trabajo y de equipo y colaborativo” (GD06)*

*“Un buen ambiente laboral en el Equipo Social de Base (...)” (GD01)*

- La orientación al apoyo social recíproco.

*“(...) es muy importante que nos cuidemos los compañeros, los unos a los otros” (GD10)*

*“Mirar al compañero” (GD06)*

*“(...) sentirse cuidado para aguantar el ritmo (...)” (GD01)*

*“Confianza y compañerismo (...)” (GD06)*

- Los estilos comunicativos abiertos, francos y fluidos.

*“La posibilidad de comunicarse abiertamente con los otros miembros del equipo. Se supone que somos expertos en eso y si no lo hacemos entre nosotros... imagínate” (GD01)*

*“Hablar claro a nivel de sentimientos, aunque cuesta hacerlo” (GD14)*

*“El que exista una comunicación fluida dentro del equipo donde trabajas” (GD09)*

- El sentimiento y cohesión de grupo.

*“La cohesión de equipo” (GD12)*

*“El sentimiento y cohesión de grupo” (GD13)*

Otros facilitadores que se mencionan, pero con menor frecuencia, son:

- La coordinación interna entre los componentes del ESB, informal o a través de reuniones al efecto.

*“La buena coordinación con otros compañeros del Equipo Social de Base” (GD14)*

*“La existencia de reuniones de equipo donde obtener información y de compartir” (GD07)*

*“La existencia de espacios para compartir con los compañeros” (GD03)*

- La delimitación de funciones de los diferentes trabajadores.

*“La claridad en la delimitación de las funciones de los diferentes profesionales y distribución de responsabilidades por trabajadores sociales” (GD07)*

*“La distribución de funciones entre los miembros del equipo (conserjes, ordenanzas, trabajadores sociales, educadores, etc.)” (GD03)*

*“Se ha evolucionado, antes se hacía de conserje y otros. Sí era “chica para todo”. Ahora no” (GD09)*

- La posibilidad de interactuar con otros profesionales.

*“Me encuentro a mucha gente maja [profesionales] en el camino y muy trabajadora y muy luchadora. Eso te motiva” (GD11)*

*“Tener una compañera trabajadora social y no estar sola” (GD14)*

- Las características personales de los profesionales.

*“El carácter de cada uno también en mi experiencia ha sido un facilitador del trabajo. Yo con las personas con las que he trabajado no he tenido problemas” (GD05)*

*“El estilo personal en unos casos es facilitador” (GD10)*

- Las actitudes de los profesionales.

*“La predisposición profesional a compartir los proyectos y logros” (GD05)*

*“El respeto mutuo al que hemos conseguido llegar a pesar de las diferencias” (GD05)*

- Las relaciones igualitarias entre los diferentes miembros del equipo.

*“Las relaciones de igualdad entre los miembros del Equipo” (GD13)*

*“Se pone más el énfasis en el trabajo a hacer que en la jerarquía o la titulación. En muchas ocasiones son los psicólogos los que han pedido ayuda a los trabajadores sociales porque llevaban más tiempo en el equipo” (GD13)*

- El reconocimiento de los otros profesionales del equipo.

*“El reconocimiento de tus compañeros. Te sientes más segura” (GD08)*

*“El que tus compañeros del Equipo Social de Base (...) se reconozca las responsabilidades que implica tu trabajo cotidiano” (GD07)*

### 3.2.2. En relación con la organización municipal.

Probablemente es en este ámbito donde se observa una mayor complementariedad entre obstaculizadores y facilitadores. Los facilitadores para el desempeño que se sitúan en el área organizacional se refieren a alguno de estos elementos:

- Los responsables políticos.
- Los recursos disponibles.
- Las características del trabajo a realizar.
- La valoración del profesional y de su trabajo.
- Los mecanismos de apoyo y promoción del profesional.
- La organización interna del trabajo.
- La organización del Ayuntamiento.
- La cobertura de necesidades individuales del profesional.

El principal facilitador relativo a los responsables políticos es el *respeto y la confianza en el profesional* y en su rol.

*“El respeto al trabajo del profesional por parte del político” (GD13)*

*“El político mismo puede ser un facilitador al apoyar y respetar nuestra intervención, al disponer los medios necesarios para nuestro trabajo” (GD05)*

*“El respeto a los roles profesionales por parte de los políticos” (GD06)*

*“La confianza depositada en el técnico por el político, que pidan opinión, etc. (...)” (GD06)*

*“La actitud del concejal es facilitador: la mayor o menor comprensión respecto a tu trabajo influye en cómo trabajas” (GD02)*

*“Que los (...) políticos confíen en ti” (GD03)*

En los municipios de mayor tamaño, este no intrusismo en el rol profesional es facilitado, en parte, por la distancia existente entre el político y el profesional.

*“La existencia de distancia respecto al nivel político, que te deja hacer, tienes autonomía” (GD08)*

*“El hecho de ser un ayuntamiento grande, evita una intromisión directa en tu trabajo” (GD08)*

En lo relativo a los recursos disponibles, se reconoce como facilitador genérico el desarrollo que han tenido los Servicios Sociales desde su creación.

*“El crecimiento que han tenido los Servicios Sociales desde que se crearon” (GD09)*

Como facilitadores concretos se mencionan fundamentalmente los recursos humanos y las infraestructuras y los equipamientos. De forma generalizada, se considera que la incorporación de auxiliares administrativos a los ESB es un facilitador del desempeño profesional porque permite al profesional delegar la mayor parte de las tareas administrativas que actualmente sobrecargan su trabajo.

*“La inclusión del personal administrativo en los Servicios Sociales porque te quita mucho trabajo y facilita el trabajo” (GD09)*

El segundo de los facilitadores que se señala remite a las infraestructuras y los equipamientos adecuados en los que desarrollar el trabajo.

*“Disponer de una infraestructura y unos equipamientos y medios técnicos adecuados” (GD08)*

Entre las características adecuadas de las infraestructuras se señalan el poder garantizar la intimidad de las personas y el contar con despachos individuales.

*“El espacio físico. Contamos con unos mínimos de infraestructura muy aceptables; ha condicionado y facilitado realizar determinadas intervenciones” (GD04)*

*“Nosotros también contamos con un buen espacio físico. Permite preservar la intimidad de las personas que vienen” (GD04)*

*“[La existencia de] El Centro Social facilita que todos los programas se realicen en el Centro Social y se coordine todo mejor” (GD04)*

*“Disponer de unas condiciones físicas dignas para trabajar” (GD05)*

*“El contar con espacio delimitado para ti y para los otros donde hacer tu trabajo”*

En esta misma línea, se identifican las ventajas de las diferentes ubicaciones físicas de los Servicios Sociales para el desempeño profesional:

- Si están ubicados en edificios específicos (Centros Sociales), se facilita la autonomía, el conocimiento y la integración en la zona.

*“Tener un Centro social en una zona, repercute en que se entienden totalmente integrados los Servicios Sociales en la zona” (GD04)*

*“El que los centros sociales no estén ubicados en el mismo ayuntamiento, lo que confieren un mayor grado de autonomía y un mayor conocimiento de la realidad con la que se ha de trabajar” (GD06)*

- Si están ubicados en el edificio principal del Ayuntamiento, se facilita la coordinación con otros departamentos municipales.

*“Dentro del mismo ayuntamiento, con otras concejalías, facilita la labor, mantener buenas relaciones” (GD04)*

Entre los equipamientos se hace referencia expresa a los equipos informáticos y, en menor medida, al acceso a Internet.

*“También nos facilita disponer de medios informáticos” (GD11)*

*“La incorporación de la informática como herramienta de trabajo. Yo era muy reacia, y creo que es una herramienta facilitadora” (GD12)*

*“Contar con Internet para acceder a la información, cada vez más cambiante” (GD13)*

El tercer grupo de facilitadores se refiere a las características actuales del trabajo a realizar que son definidas por la organización. El principal facilitador que se menciona es la *autonomía y flexibilidad relativas* de que se dispone para variar las rutinas de trabajo o para el establecimiento de la relación profesional con el usuario, que permite al profesional motivarse introduciendo cambios en la forma de realizar la tarea.

*“La facilidad para decidir por mí misma lo que tengo que hacer” (GD13)*

*“El grado de autonomía que nos facilita la organización para hacer nuestro trabajo” (GD06)*

*“Tener la posibilidad de cambiar la forma de trabajar” (GD06)*

*“Automotivarse a través de la realización de tareas diferentes a las habituales en el campo*

*del Trabajo Social (...)” (GD01)*

*“Tenemos un alto grado de flexibilidad y autonomía y de toma de decisiones respecto a la intervención con los casos, a diferencia de lo que ocurre en otros departamentos” (GD02)*

*“La posibilidad de poder flexibilizar el horario también te anima a hacer cosas diferentes” (GD03)*

En segundo lugar, se hace referencia a la *no realización de tareas administrativas*, por haber sido delegadas al personal administrativo adecuado.

*“No realizar tareas burocráticas si cuentas con apoyo administrativo” (GD04)*

*“(…) Es muy útil tener a alguien que te quite “paja” de la demanda (conserje, auxiliar administrativo)” (GD06)*

*“El tener apoyo administrativo permite encontrar un equilibrio entre Trabajo Social y gestión económica. Permite diferenciar el seguimiento económico de un programa y el seguimiento técnico del mismo” (GD04)*

En último lugar, se menciona como facilitador la *existencia de instrumentos adecuados para el desempeño profesional*. Se hace referencia aquí al uso de normas y regulaciones comunes para la aplicación de recursos.

*“Tengo un baremo del SAD<sup>41</sup> que me facilita mucho la adjudicación del servicio” (GD14)*

*“La regulación mediante ordenanza de determinados servicios, como el SAD, en la que se establecen las prestaciones que ofrece, los criterios de acceso y denegación y qué hace cada profesional” (GD02)*

El cuarto grupo de facilitadores para el desempeño que tiene su origen en la institución es el relativo a la organización interna del trabajo. De todos los mencionados, sobresale la figura de *los coordinadores* cuando desarrollan funciones que facilitan la tarea de los profesionales (priorizar, distribuir el trabajo, asesorar, dinamizar, investigar, planificar).

*“La figura del coordinador: antes era un obstáculo porque no dirigía sino que fiscalizaba el trabajo. Ahora (...). Lo valoro al final, como facilitador” (GD14)*

*“Me da tranquilidad que mi coordinadora prioriza los casos: qué es lo inmediato y qué es lo prioritario” (GD12)*

*“El contar con una coordinadora y un jefe de negociado que se encargan de ver objetivamente lo que está haciendo la gente y de sentarse y de plantearte qué se puede hacer más. Yo entiendo*

---

41 Servicio de Ayuda a Domicilio. El Catálogo de Prestaciones Básicas de los Servicios Sociales de Atención Primaria (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002) lo define como una prestación básica de los Servicios Sociales generales o de atención primaria consistente en una atención de carácter personal, doméstica, psicosocial y/o educativa desarrollada en el entorno habitual de la persona o familia beneficiarias del mismo. En la Comunidad Valenciana, ha sido recogido como prestación básica ubicada en el Programa de Convivencia en las dos Leyes de Servicios Sociales, de 1989 y de 1997.

*que si eres un solo profesional eso no lo puedes hablar con nadie” (GD07)*

*“La figura del coordinador, que actúa como dinamizador, tiene una visión general del trabajo que se desarrolla, asume tareas de investigación y planificación” (GD07)*

Su papel facilitador se acentúa si la persona coordinadora conoce los Servicios Sociales y las funciones de sus profesionales.

*“La creación de [los puestos de] jefes de gestión es un facilitador si conoce cuál es el trabajo que hace el trabajador social” (GD09)*

*“Que la coordinadora sea trabajadora social, porque es una garantía de que conoce los Servicios Sociales y conoce en qué consiste el trabajo” (GD03)*

El quinto grupo de facilitadores se refiere a la valoración del profesional y de su trabajo en el contexto de la organización. El principal facilitador es la *atribución de valor intrínseco al rol profesional* y al trabajo.

*“(…) Ha habido una evolución positiva en el reconocimiento institucional y político de los profesionales de los Equipos Sociales de Base” (GD04)*

*“Que se reconozcan las funciones del trabajador social” (GD01)*

*“El reconocimiento del trabajador social por parte de otros profesionales del ayuntamiento” (GD02)*

*“Reconocimiento de la figura profesional y de la necesidad de estabilidad de dicha figura” (GD13)*

Esta atribución se manifiesta en el reconocimiento y el apoyo recibido por parte de la organización.

*“Facilita el reconocimiento del trabajo bien hecho y el apoyo cuando las cosas no salen bien” (GD11)*

*“Contar con respaldo de la concejalía y compañeros del ayuntamiento” (GD12)*

*“El apoyo político en lo que el profesional hace: financiero, presencia en las actividades organizadas, respaldo a proyectos, etc.” (GD01)*

En el grupo de facilitadores relativos a los mecanismos de apoyo del profesional, destaca como principal facilitador la *existencia de espacios de reflexión y supervisión* promovidos o articulados por la organización. Las finalidades facilitadoras de estos espacios son, fundamentalmente, la de abordar los aspectos emocionales de la tarea (“cuidar al que cuida”) y la de retroalimentar la práctica profesional.

*“(…) Contar con espacio de cuidado personal y de revisión de uno. Llega un momento en que lo tienes que hacer si quieres durar aquí (...). Para eso te sirve el reciclaje” (GD11)*

*“Los profesionales necesitan reunirse para discutir muchas cuestiones y no sentirse solos” (GD01)*

*“Contar con supervisión diaria de nuestro trabajo para hacer mejor el trabajo. No tanto en cómo lo hago sino cómo me siento cuando lo hago” (GD06)*

*“Tener ayuda para encontrar en uno mismo un cierto equilibrio para poder trabajar determinados aspectos de la vida de las personas: no todo el mundo se cuestiona diariamente tantos ámbitos de su vida” (GD06)*

*“Tener espacios formales e informales para retroalimentarse, avanzar, mejorar. Esto es tan importante en el horario laboral como cualquier otra cosa” (GD01)*

*“Contar con una persona ajena al equipo que le ayude a tomar decisiones [un supervisor]” (GD03)*

*“La supervisión y el trabajo en equipo son facilitadores ante situaciones complejas” (GD03)*

El segundo facilitador más mencionado en esta área es la *posibilidad de movilidad interna*, sobre todo horizontal (cambio de tareas) y periódica.

*“Yo creo que ayuda mucho “cambiar de silla” y no acomodarse al trabajo, pero tengo la duda de que si la persona lo hace bien..., pero en general creo que es muy sano cambiar, pero estoy de acuerdo con lo que dice mi compañera [hacerlo en plazos razonables]. Pero a ello hay muchas resistencias” (GD11)*

*“El cambiar de trabajo también nos ayuda a comprender al otro que lo hacía antes” (GD11)*

*“La posibilidad de cambio de zona o de puesto de trabajo dentro del departamento. Posibilidad de rotación” (GD07)*

El séptimo grupo de facilitadores se sitúa en la propia organización municipal. El principal facilitador del desempeño es el referido a la *existencia de coordinación con otros departamentos municipales*.

*“Tener buena coordinación y relación con otros compañeros del ayuntamiento” (GD12)*

*“La coordinación con otros departamentos del ayuntamiento, por ejemplo, la coordinación con la policía para realizar determinadas actuaciones en el extrarradio del pueblo” (GD14)*

Por último, y en el terreno de la satisfacción de necesidades individuales, se apunta a la *seguridad económica y laboral* derivada del empleo como facilitadores organizacionales del desempeño.

*“La seguridad económica que proporciona el sueldo” (GD05)*

*“La seguridad laboral: el haber aprobado una oposición y no tener que prepararla nuevamente” (GD05)*

*“Es un estímulo mi aspiración a ser funcionaria, tener estabilidad laboral” (GD11)*

*“Tener un trabajo y un sueldo” (GD12)*

# **TERCERA PARTE**

## **Discusión y conclusiones**



## IV. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se interpretan y argumentan los resultados obtenidos en nuestra investigación y son comparados con las aportaciones del marco teórico y con las evidencias empíricas procedentes de las fuentes secundarias que fueron analizadas.

Para ello se ha optado por una discusión que parte de explicar las características del contexto organizacional y de las personas que han sido objeto de nuestro estudio: las organizaciones de Servicios Sociales y las trabajadoras sociales de los Equipos Sociales de Base (ESB). La interpretación de los resultados se concluye con una jerarquización de las intervenciones necesarias y de las comarcas donde iniciarlas.

Para la discusión de los resultados se ha utilizado la arquitectura proporcionada por el análisis cuantitativo, que se ha complementado y ampliado con los aspectos cualitativos del discurso de los grupos, así como con el marco teórico y las investigaciones empíricas anteriores. En algunos apartados, se han incluido también figuras o cuadros para ilustrar o sistematizar las ideas recogidas en el texto.

De los resultados del análisis cuantitativo bivariante sólo son objeto de discusión las diferencias estadísticamente significativas entre grupos de trabajadoras sociales o las asociaciones significativas de moderadas a fuertes. Por lo tanto, se han omitido las referencias a correlaciones significativas bajas, salvo que explícitamente se indique lo contrario, como ocurre en la jerarquización de las intervenciones.

Por último, en este apartado, se ha optado intencionalmente por evitar el genérico masculino para referirnos a las trabajadoras sociales, pues tanto los resultados cualitativos como cuantitativos muestran que se trata de un colectivo profesional formado mayoritariamente por mujeres.



# 1. LAS ORGANIZACIONES: EL CONTEXTO LABORAL DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS EQUIPOS SOCIALES DE BASE.

Este apartado es el referido a la discusión de las características observadas del contexto laboral en el que desarrollan su actividad laboral las trabajadoras sociales. Las organizaciones han sido investigadas desde una doble perspectiva:

- Por un lado, atendiendo a los aspectos estáticos de la organización, y también de naturaleza más objetiva. A este fin, se han explorado fundamentalmente las características de su estructura, a partir de una de sus dimensiones contextuales (el tamaño de la organización) y de una de sus dimensiones estructurales (la complejidad, tanto en términos de diferenciación horizontal como vertical del trabajo).
- Por otro lado, atendiendo a los aspectos dinámicos de la organización, y también de naturaleza más subjetiva. Éstos han sido estimados a partir de las características de seis áreas clave de la vida laboral y de cuatro procesos fundamentales de dirección y gestión de las organizaciones.

En la mayoría de los casos, hablaremos de organización para hacer referencia a la organización de Servicios Sociales de la que dependen los ESB, aunque ésta esté integrada en una organización municipal (Ayuntamiento) o sea una organización supramunicipal *ad hoc* (Mancomunidad o Agrupación de municipios).

## 1.1. La estática de las organizaciones: estructuras organizativas.

Los resultados muestran que una buena parte de las autoridades locales ha optado por la prestación en solitario de los Servicios Sociales, aunque no tuvieran la obligación de hacerlo según la legislación vigente, tanto en el conjunto de la provincia como en las diferentes comarcas. Este aspecto es muy relevante si recordamos que estos servicios públicos son sólo de obligada prestación para los municipios de 20.000 ó más habitantes, los cuales representan únicamente el 14% del total de la provincia de Alicante. Así, la forma administrativa

dominante en la prestación de los Servicios Sociales Generales en la provincia de Alicante, según las trabajadoras sociales de los ESB, es la prestación directa municipal, a través de los Ayuntamientos. Sólo en uno de cada diez casos, las trabajadoras sociales están empleadas en organizaciones donde los Servicios Sociales Generales son prestados mediante una Mancomunidad o Agrupación de municipios.

Podemos decir que las organizaciones de Servicios Sociales estudiadas están sometidas a varias tensiones respecto a la configuración de sus estructuras y a la regulación del trabajo de sus miembros. Encontramos evidencias de estas tensiones tanto en las formas de división del trabajo adoptadas como en los discursos de los grupos acerca del papel ejercido por la organización sobre el desempeño profesional:

- Por un lado, una tensión a adoptar la forma de organizaciones profesionalizadas o burocracias profesionales, en las que se utiliza la formación o normalización de habilidades de los trabajadores como mecanismo de formalización de su comportamiento. En este caso, el trabajo se normaliza mediante normas aprendidas por los operadores en el proceso de desarrollo de las habilidades profesionales, principalmente fuera de la organización.
- Por otro lado, como organizaciones integradas en organizaciones públicas municipales, se produce una tensión hacia la adopción de un funcionamiento propio de las burocracias mecánicas, típico de la mayoría de organizaciones públicas, no tanto por la descripción formal y detallada de los puestos de trabajo, ausente en el caso de los puestos ocupados por las trabajadoras sociales como veremos más adelante, sino mediante el establecimiento de procedimientos formalizados. En realidad, nacen como procedimientos establecidos para el acceso de los usuarios a los recursos y prestaciones, pero también incorporan instrucciones, directas o indirectas, acerca del tipo de tareas a realizar por el profesional. Una parte de ellos son establecidos por la propia organización, normalmente para el acceso a aquellos recursos y prestaciones de competencia municipal. Sin embargo, la peculiaridad es que una buena parte de ellos son establecidos fuera de la propia organización, normalmente por el organismo autonómico con competencias en materia de Servicios Sociales, la Conselleria de Benestar Social. Estos últimos procedimientos son comunes para todos los municipios, con independencia de sus características.
- Por último, en el caso de las organizaciones más pequeñas, a los dos elementos de tensión anteriores se suma la tendencia a mantener una estructura organizacional simple, de naturaleza orgánica, donde el trabajo está poco o nada formalizado y se coordina mediante el ajuste mutuo de los

miembros de la organización.

**Figura 4.** Tensiones en las organizaciones de Servicios Sociales para la configuración de su estructura y la regulación del trabajo de sus miembros.



El uso de la supervisión directa del trabajo por parte del responsable político de la organización parece estar más vinculado al estilo y talante personal de éste y al tipo de estructura organizacional. Ello responde a lo apuntado por Austin (2002), que afirma que el mantenimiento de este tipo de control centralizado sobre el trabajo es una de las tensiones inherentes a la dinámica del sistema de toma de decisiones en este tipo de organizaciones, pues sus altos responsables pretenden controlar la producción de sus beneficios públicos, es decir, los que repercuten en el conjunto del municipio o en la sociedad. Sin embargo, este tipo de control coexiste con la tendencia a descentralizar parte del poder sobre personas y presupuestos para que en los equipos se pueda garantizar la adecuada producción de beneficios privados, es decir, que estén ajustados a las necesidades de las personas, familias, grupos o comunidades particulares que hacen uso de los servicios.

Bien podemos afirmar que las organizaciones de Servicios Sociales Generales de la provincia se sitúan a lo largo de un continuo definido fundamentalmente por dos modelos híbridos en la configuración de su estructura, como resultado

de las tensiones antes mencionadas. En ambos casos, las organizaciones de Servicios Sociales de las que hablamos están contenidas en estructuras más amplias configuradas como burocracias mecánicas públicas, las entidades locales, con las cuales comparten algunos de sus rasgos típicos, pero, aun formando parte de ellas, desarrollan características propias de otras configuraciones estructurales.

Cuando mantienen un tamaño pequeño y pocas unidades, tienden a conservar las características con las que se configuraron en sus inicios, es decir, estructuras simples y orgánicas. En ellas, suele observarse una escasa especialización de los puestos, tanto vertical como horizontal; el comportamiento laboral está formalizado por los procedimientos formales externos (como en la burocracia mecánica) pero también se regula mediante la formación de los profesionales (rasgo de la burocracia profesional), que son miembros clave del núcleo operativo; es escasa la planificación y la evaluación del trabajo; el responsable de la organización coordina el trabajo mediante la supervisión directa, y los operadores cuentan con menos autonomía individual pues una buena parte de las decisiones están centralizadas en el político, por otro lado, físicamente cercano al profesional. Cuentan con un *staff* reducido, de modo que los operadores profesionales asumen la mayor parte del trabajo de la organización, aunque las tareas no correspondan estrictamente a su perfil profesional.

En este caso, se trata de Concejalías, Departamentos, Áreas municipales u órganos equivalentes con competencias en materia de Servicios Sociales Generales de pequeño tamaño, con menos de 11 empleados de todas las categorías profesionales. En la provincia de Alicante un tercio de las trabajadoras sociales están empleadas en organizaciones de este tipo.

Asimismo, el tamaño de estos órganos tiende a ser más pequeño cuando los Servicios Sociales son prestados mediante Mancomunidades o Agrupaciones de municipios que cuando son prestados directamente por los Ayuntamientos. Como se apuntó cuando se describió la configuración y prestación de los Servicios Sociales Generales en Alicante, las 19 Mancomunidades o Agrupaciones de municipios de la provincia se dirigen a 103 municipios, lo que significa que cada una de ellas atiende a una media de 5 municipios. De este modo, tienden a concentrar sus recursos humanos para dicha prestación, pues, de otro modo, el número total de empleados en los Servicios Sociales de los que podría disponer cada municipio por separado probablemente no garantizaría el adecuado desarrollo de los Servicios Sociales Generales en su territorio.

Cuando las organizaciones de Servicios Sociales aumentan su tamaño, y tam-

bién el de sus unidades, tienden a configurarse como burocracias profesionales. La principal forma de especialización de los puestos es horizontal; al igual que en la anterior, el comportamiento laboral está formalizado por los procedimientos formales externos, mediante la formación de los profesionales y con procedimientos formales internos; también es escasa la planificación y la evaluación del trabajo; se desarrollan puestos de línea media entre el político y los operadores como consecuencia de la descentralización vertical del poder formal, al tiempo que también se produce una importante tendencia a descentralizar horizontalmente el poder hacia los profesionales del núcleo operativo, que les confiere una gran autonomía y estimula su motivación. Cuentan con un *staff* desarrollado para apoyar a los profesionales, pero, como veremos más adelante, insuficiente para hacer manejable la carga de trabajo actual de las trabajadoras sociales.

En este caso, se suele tratar de Concejalías, Departamentos, Áreas municipales u órganos equivalentes con competencias en materia de Servicios Sociales Generales de tamaño mediano, es decir, de 11 a 50 empleados de todas las categorías profesionales. Esta es la tendencia dominante en el conjunto de la provincia. Las trabajadoras sociales empleadas en ellas representan la mitad de los casos.

En este grupo de burocracias profesionales, pero con estructuras organizacionales más desarrolladas, estarían situadas también las organizaciones grandes, de más de 50 empleados, pero entre las trabajadoras sociales de la provincia son minoritarias, pues sólo emplean a una de cada diez y se concentran fundamentalmente en L'Alacantí y el Baix Vinalopó, comarcas donde están situados los municipios más poblados de la provincia.

Respecto al resto de la estructura de la organización, el tamaño de los ESB tiende a ser mayor en la medida en que es también mayor el tamaño del departamento encargado del desarrollo de los Servicios Sociales Generales, es decir, el número total de empleados con los que cuenta. Con estos resultados se confirma la hipótesis de Henry Mintzberg (1995) de que cuanto mayor sea la organización, mayor será el tamaño medio de sus unidades, en este caso, los ESB.

Así, los resultados han mostrado que el tamaño de los ESB sigue una tendencia similar a la observada respecto al tamaño de las organizaciones. Casi la mitad de las trabajadoras sociales forma parte de grupos de trabajo medianos, de 5 a 15 empleados de todas las categorías, y sólo una de cada diez está integrada en grupos de más de 15 empleados.

Es resaltable que más de un tercio del total trabajadoras sociales estén ocupadas en grupos de trabajo de pequeño tamaño, dotados con menos de 5 empleados. Además, a estos equipos pequeños pertenecen nueve de cada diez trabajadoras sociales de las ubicadas en Mancomunidades o Agrupaciones de municipios y una de cada cuatro de las que están situadas en Ayuntamientos.

La dotación de trabajadoras sociales de los ESB con funciones de intervención directa es diversa en términos generales: en casi uno de cada tres casos, el ESB cuenta con más de 4 trabajadoras sociales; mientras que uno de cada cuatro tiene bien dos, bien cuatro trabajadoras sociales. No obstante, todavía en uno de cada diez casos el ESB dispone de una única trabajadora social.

El número de trabajadoras sociales no es homogéneo tanto a escala provincial como comarcal, ni si se considera la forma administrativa de prestación de los Servicios Sociales o el tamaño de la organización. Mientras los ESB de las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios, organizaciones de pequeño tamaño, tienden a contar con un menor número de trabajadoras sociales de atención directa, los de los Ayuntamientos siguen una tendencia inversa a la anterior. Ello guarda relación con un fenómeno similar observado respecto al tamaño de la organización prestadora de los Servicios Sociales y al tamaño de los grupos de trabajo que la componen, ya que, como vimos al inicio de este trabajo, las trabajadoras sociales son el profesional de referencia de los Servicios Sociales Generales. De manera que, si el tamaño de la organización y del grupo varía según la forma administrativa de prestación de los Servicios Sociales, proporcionalmente también varía la dotación de trabajadoras sociales de ambos. En el caso de las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios destaca el hecho de que en casi la mitad de los casos, el ESB cuenta con un único trabajador social en el equipo, mientras los Ayuntamientos siguen una tendencia muy similar a la tendencia general mencionada en el párrafo anterior.

La complejidad de la estructura de las organizaciones de Servicios Sociales Generales y de los ESB ha sido estimada a partir de los mecanismos de división horizontal y vertical del trabajo existentes en ellos. La primera forma de división del trabajo se refiere sólo a los ESB, cuando cuentan con más de una trabajadora social, el profesional de referencia y más numeroso en ellos. La segunda, a la Concejalía, Departamento, Área municipal u órgano equivalente responsable de los Servicios Sociales y que integra, en su caso, a los diversos ESB del municipio

Respecto a la división horizontal de las tareas, en este caso entre las trabajadoras

sociales de intervención directa del ESB, los resultados permiten constatar la existencia de dos tendencias contrapuestas: la primera, la predominante, el uso de algún tipo de mecanismo de especialización horizontal del trabajo, en seis de cada diez casos; la segunda, también relevante, pero en menor medida, se caracteriza por la inexistencia de división horizontal del trabajo, en cuatro de cada diez casos. Esta segunda tendencia ha de ser relacionada con la existencia de bajas tasas de rotación interna<sup>42</sup> de las trabajadoras sociales, que veremos más adelante, puesto que, cuando no existe división horizontal del trabajo, todos los puestos tienen atribuido el mismo contenido y nivel de responsabilidad.

Cuando se diferencia horizontalmente el trabajo, el criterio utilizado en seis de cada diez casos es el resultado de una combinación del tipo de necesidad/problema de que se trate y del sector de población al que afecte. Esta misma tendencia se observa también en las comarcas.

Si atendemos a la forma administrativa adoptada en la prestación de los Servicios Sociales, son las Mancomunidades y Agrupaciones de municipios las organizaciones que no diferencian las funciones de las trabajadoras sociales cuando existe más de una en el ESB. Ello puede ser explicado porque probablemente la forma predominante de distribución del trabajo sigue un criterio territorial, por el cual a una misma trabajadora social se le asigna la atención de uno o varios municipios, asumiendo un rol polivalente en dicho territorio, es decir, su intervención profesional se dirige a cualquier tipo de necesidad/problema y/o sector de población, siendo realmente la única trabajadora social del municipio o municipios. En los Ayuntamientos se invierte esta tendencia, aunque en cuatro de cada diez sigue sin utilizarse forma alguna de división horizontal del trabajo.

En la mayor parte de las organizaciones de Servicios Sociales de cualquier tamaño, existe alguna forma de diferenciación horizontal de las tareas de las trabajadoras sociales de atención directa, en dos tercios o más de los casos. Las organizaciones de 21 a 50 empleados, las organizaciones medianas de mayor tamaño, muestran una tendencia inversa a la general que puede ser explicada porque se trate de organizaciones con estructuras en transición hacia estructuras de gran tamaño en las que los mecanismos de división del trabajo están en proceso de cambio y definición. Esta idea es reforzada también por

<sup>42</sup> Utilizaremos el término “rotación interna” para hacer referencia al cambio de tipo de actividades profesionales y/o de puesto de trabajo dentro de una misma organización empleadora, manteniendo la profesión actual. Reservaremos el término “rotación externa” para denominar al cambio de organización empleadora, con o sin cambio del tipo de actividad profesional y/o puesto de trabajo, manteniendo o no la profesión actual.

el hecho de que éstas cuenten con un número de trabajadoras sociales en los equipos superior al de las organizaciones más grandes, probablemente porque en esta transición todavía no se han creado nuevas unidades organizativas o equipos más pequeños y descentralizados, y los existentes congregan a buena parte del personal.

Por último, si se analiza esta especialización según el tamaño del equipo, se observa que se tiende a especializar horizontalmente el trabajo a medida que el número de miembros del grupo se incrementa. De este modo, en los equipos de 11 ó más empleados predomina alguna forma de división horizontal de las tareas, mientras que en los equipos de 5 a 10 empleados destaca la ausencia de este tipo de especialización, y en los equipos más pequeños se dan en la misma proporción las dos tendencias mencionadas.

Así, a la vista de nuestros resultados se confirma la hipótesis de Henry Mintzberg (1995) que señala que cuanto más grande es una organización, más compleja es su estructura, es decir, más especializadas están sus tareas, en este caso en el nivel horizontal, con la excepción de las organizaciones medianas con mayor número de empleados.

La principal ventaja que tiene esta forma de especialización del trabajo para las trabajadoras sociales radica en ofrecerles la oportunidad de abordar sólo una parte comprensible y manejable de una realidad cada vez más compleja. También permite a los profesionales profundizar en un área de acción y facilita su aprendizaje. Para las organizaciones no necesariamente garantiza la normalización del trabajo y unos resultados más uniformes, puesto que en este tipo de organizaciones profesionalizadas de mayor tamaño, la normalización del trabajo se realiza a partir de las habilidades adquiridas por los profesionales durante su formación. Por el contrario, sí puede contribuir a aumentar la eficacia del trabajo, al permitir un mayor ajuste entre los profesionales y sus puestos, pues el tipo de necesidades, problemas y/o sectores a tratar no serán todos los posibles, sino sólo una parte de ellos, es decir, el ámbito de competencias de las trabajadoras sociales ha sido acotado.

El grado de especialización vertical del trabajo, es decir, el grado de existencia de diferentes niveles jerárquicos en la organización de Servicios Sociales entre el responsable político y los operadores, en términos provinciales y comarcales, se puede decir que es bajo. La forma más numerosa de división vertical del trabajo es la creación de un único nivel jerárquico en la organización, en cuatro de cada diez casos, mientras que en uno de cada cuatro casos se señala que no existe ningún nivel jerárquico.

Estos resultados muestran la fuerte tendencia actual a que las organizaciones prestadoras de los Servicios Sociales Generales adopten estructuras organizativas planas, en las que bien no se realiza ningún tipo de división vertical del trabajo o bien sólo se crea un único nivel jerárquico entre los operadores y los políticos responsables de las mismas. Se trata, por tanto, de estructuras centralizadas en su dimensión vertical puesto que el poder formal está concentrado en una o dos personas únicamente en el conjunto de la estructura.

Las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios son las que han establecido menor grado de división vertical del trabajo, puesto que dos tercios de éstas no cuentan con ningún nivel jerárquico, de modo que los operadores dependen directamente de los responsables políticos y la centralización de la estructura alcanza su grado máximo. Por el contrario, los Ayuntamientos muestran una realidad más diversa en este aspecto de la estructura, siendo de nuevo la forma predominante de división vertical del trabajo la creación de un nivel jerárquico, en cuatro de cada diez casos. Son nuevamente L'Alacantí y el Baix Vinalopó las comarcas donde domina la especialización vertical del trabajo con más de dos niveles jerárquicos.

Si consideramos el tamaño de la organización, los resultados indican que la especialización vertical de las tareas aumenta con el tamaño de la organización, confirmándose así otra de las hipótesis propuestas por Henry Mintzberg (1995): cuanto más grande es una organización, más compleja es su estructura, es decir, más especializadas están sus tareas, en este caso verticalmente, y el componente directivo está más desarrollado. Así, es más probable que las organizaciones de menor tamaño no diferencien ningún nivel jerárquico o sólo uno. Por el contrario, en las organizaciones de mayor tamaño es más probable que, como mínimo, se diferencie un nivel jerárquico, y a medida que su tamaño aumenta, lo haga también el número de niveles jerárquicos entre los operadores y los políticos responsables.

La tendencia a conservar estructuras planas en la mayoría de las organizaciones de Servicios Sociales puede ser explicada desde dos perspectivas complementarias: las presiones ejercidas por la propia organización y las presiones ejercidas por las propias trabajadoras sociales. La combinación de ambas tendencias estaría contribuyendo a la persistencia de estructuras organizativas con pocos niveles jerárquicos.

Desde el punto de vista de las organizaciones, los argumentos residen en los siguientes hechos:

- Existe un fuerte componente de indiferenciación horizontal de las tareas

en una parte significativa de las organizaciones. Recordemos que los puestos tienden frecuentemente a especializarse verticalmente por existir ya una especialización horizontal de las tareas. La ausencia de esta división horizontal del trabajo hace disminuir la necesidad de contar con puestos diferentes que coordinen las tareas realizadas por operadores especialistas (Mintzberg, 1995), puesto que no existe tal especialización funcional.

- En estas organizaciones, una parte del poder reside en el conocimiento experto y la pericia de los operadores profesionales, de modo que los sistemas jerárquicos tradicionales, típicos de la burocracia mecánica, tienen un difícil ajuste a las mismas.
- La diferenciación vertical de las funciones implica mayores costes para las organizaciones, puesto que los puestos de trabajo asignados a los niveles jerárquicos implican un mayor nivel retributivo para los trabajadores que los ocupan.
- En las organizaciones de menor tamaño, crear niveles jerárquicos, por lo general, supone desprenderse de profesionales del núcleo operativo que tienen difícil sustitución porque suponen un coste adicional para la organización.

Desde el punto de vista de las trabajadoras sociales, éstas son el profesional de referencia y el más numeroso de los Servicios Sociales Generales, y por tanto, se convierten en una cantera potencial donde la organización puede reclutar profesionales que ocupen los puestos jerárquicos, y, al mismo tiempo, el colectivo profesional que mayor capacidad de presión puede tener, al menos por su número, para inducir a la organización a diferenciar estos niveles en su estructura. Sin embargo, tradicionalmente las trabajadoras sociales han mantenido una posición crítica respecto a la promoción a este tipo de puestos. De hecho, no es baladí que la competencia sistémica que obtiene una valoración más baja en el perfil del trabajador social definido por el Libro Blanco del Título de Grado en Trabajo Social sea el liderazgo (AA.VV., 2005; 2006). Ello puede ser explicado por las siguientes razones:

- Pérdida del contacto con los usuarios. La posibilidad de trabajo directo con personas es una de las fuentes de motivación principales para la elección de esta profesión, y también uno de los factores de satisfacción más importantes. Sin embargo, el desempeño de puestos jerárquicos implica una pérdida del contacto con los usuarios a favor del trabajo indirecto, relacionado con la planificación y administración del personal, los presupuestos, etc. En síntesis, la idea que subyace es que el Trabajo Social genuino es únicamente aquel que se implica contacto directo con los usuarios, de modo que el trabajo directivo no es Trabajo Social y su desempeño significa perder la identidad de profesional de línea.

- Poder no deseado. La promoción a puestos de un nivel jerárquico superior implica el manejo de una mayor cantidad de poder delegada por los niveles jerárquicos de los que se depende. Pero en las profesiones de ayuda, muchos profesionales prefieren no ocupar puestos en los que se espera que ejerzan su poder sobre otras personas, especialmente sobre compañeros de trabajo y colegas de profesión. En el caso de las trabajadoras sociales, éstas no suelen seleccionar esta profesión porque busquen poder. De hecho, a lo largo de su formación académica son formadas para ayudar a las personas con las que trabajan a recuperar su poder, más que a utilizar su poder profesional para imponerles sus propios valores o deseos. En este fenómeno inciden también las actitudes hacia el poder por razón de género, ya que las mujeres han sido socializadas históricamente para considerar el poder como algo no deseable y son mayoritarias en este tipo de profesiones.
- Limitación de las relaciones sociales en el trabajo. En las profesiones orientadas al trabajo con personas y en las relaciones interpersonales, los puestos directivos pueden ser poco atractivos o ser rechazados porque con frecuencia implican una pérdida de relaciones sociales con los compañeros de trabajo y un sentimiento de aislamiento. En el rol de directivos, los profesionales han de cuidar la cantidad de relación personal que mantienen con cada uno de los miembros. Por un lado, porque una distancia social y afectiva excesiva puede erosionar la confianza del personal en la persona que ocupa el puesto directivo. Por otro lado, porque una relación personal excesivamente estrecha con uno o varios miembros del personal puede hacer que el directivo sea percibido como una persona injusta, parcial y en la que no se puede confiar porque prevalecen en sus decisiones las relaciones personales que mantiene con algunos miembros de la plantilla.
- El directivo como objeto de críticas hacia la organización. Con frecuencia, las personas que ocupan puestos directivos son percibidas simbólicamente como “la organización”, tanto por las personas usuarias como por los profesionales, en especial en las organizaciones altamente burocratizadas. Los propios profesionales que ocupan posiciones de línea suelen hablar de “ellos” (los directivos) y “nosotros” (los profesionales de intervención directa). En esta posición tienen que manejar las críticas, el resentimiento general o la frustración que los empleados o los usuarios pueden tener hacia la organización. Además, se le plantean conflictos de lealtad, respecto a sus compañeros o respecto a la organización.

Además, pueden estar actuando también, en un plano más implícito que explícito, procesos de promoción laboral diferentes para las trabajadoras

sociales que reforzarían la tendencia a mantener estructuras planas:

- Por un lado, desde la perspectiva de las propias mujeres, porque pueden tener diferentes expectativas y orientaciones de carrera, acordes con los procesos de socialización diferencial seguidos respecto a los hombres (igualitarismo antes que jerarquía, interdependencia antes que individualismo, logro colectivo antes que individual, cooperación antes que competición, etc.). En esta misma línea, la creación de niveles jerárquicos y la promoción a ellos podría estar siendo limitada por las propias mujeres puesto que su “doble jornada”, es decir, compatibilizar en muchos casos las actividades domésticas y de cuidado de la familia y la actividad remunerada, les impediría asumir las responsabilidades laborales asociadas a un nivel jerárquico superior (disponibilidad, dedicación, flexibilidad horaria, etc.).
- Por otro lado, desde el punto de vista organizacional, porque los requerimientos de los puestos jerárquicos establecidos por la organización sean de tal naturaleza que discriminen a las mujeres en su acceso a ellos al impedirles conciliar la vida familiar y laboral: exigencia de disponibilidad a lo largo del día, mayor dedicación laboral, flexibilidad horaria, sistema de méritos y de carrera que no considera que son las mujeres las que mayoritariamente dedican parte de su tiempo laboral y no laboral a la crianza de los hijos, etc. No olvidemos que, en términos medios, las trabajadoras sociales actuales se incorporaron a las organizaciones a los 28 años, coincidiendo con la edad media a las que las mujeres españolas tienen el primer hijo<sup>43</sup> y comienza el período de crianza.
- También la segregación laboral de las mujeres respecto a los hombres, por la cual la organización mostraría mayor preferencia por los varones para que ocupen las posiciones jerárquicas y por las mujeres para las posiciones de línea del núcleo operativo. Este factor, sin embargo, es poco probable dadas las escasas posibilidades de elección de directivos varones en una profesión ocupada mayoritariamente por mujeres.

Como apunta Hasenfeld (1992b), estos factores contribuirían a desarrollar entre las trabajadoras sociales una orientación de género respecto a la configuración estructural de la organización para que su estructura sea más colectiva y colegial que burocrática y más basada en una democracia participativa que en el control y la autoridad jerárquica.

En conclusión, si consideramos el conjunto de variables estructurales

43 Desde 1995, la edad media de las mujeres al nacimiento del primer hijo ha estado situada alrededor de los 28 años, para alcanzar los 29 a partir del año 2000. Además, desde 1990, la edad media a la maternidad en España y en la provincia de Alicante ha estado situada en torno a los 29-30 años. Fuente: *Indicadores Básicos Demográficos del INE*. Página web: [www.ine.es](http://www.ine.es) (Fecha de consulta: 17/02/2006).

exploradas en esta investigación, podemos señalar que en la provincia se dan tres tipos de estructuras organizacionales en los Servicios Sociales Generales. Aun así, recordemos que no se trata de formas puras sino híbridas, contenidas en estructuras configuradas como burocracias mecánicas. En el cuadro n° 10 se recogen sus principales características.

**Cuadro 10.** Tipología de estructuras organizacionales de los Servicios Sociales Generales de la provincia de Alicante.

	<b>Estructuras simples</b>	<b>Estructuras en transición</b>	<b>Burocracias profesionales</b>
<i>Tamaño de la organización</i>	Pequeño	Medio	Grande
<i>Tamaño de las unidades (ESB)</i>	Pequeño	Medio o grande	Grande
<i>N° trabajadoras sociales del ESB</i>	1 ó 2	3 ó 4	Más de 4
<i>División del trabajo</i>	Especialización horizontal inexistente Especialización vertical inexistente o incipiente	Especialización horizontal incipiente Especialización vertical baja (un nivel jerárquico)	Especialización horizontal Especialización vertical moderada (más de un nivel jerárquico)
<i>Forma administrativa</i>	Mancomunidades Agrupaciones de municipios Ayuntamientos	Ayuntamientos	Ayuntamientos

Fuente: elaboración propia.

## 1.2. La dinámica de las organizaciones: vida laboral y procesos de dirección y gestión.

La dinámica de las organizaciones percibida por las trabajadoras sociales afloró, en primer lugar, en el discurso de los grupos de discusión y, posteriormente, fue analizada mediante encuesta. Las áreas de la vida laboral y los procesos de dirección y gestión de las organizaciones remiten a elementos clave de la dinámica organizacional que tienen especial relevancia en el desempeño profesional y en el burnout.

En términos generales, los resultados muestran un desajuste importante entre las expectativas de las profesionales respecto al trabajo y la realidad de su contexto laboral y un funcionamiento inadecuado de algunos de los procesos clave de dirección y gestión de la organización.

Las áreas con menor ajuste indican una debilidad de la organización, es decir, el área donde es probable que existan problemas significativos por la divergencia de los propósitos de la organización y de los profesionales. En nuestro estudio, los desajustes afectan a las áreas de equidad, volumen de trabajo, recompensa y valores. Además, en las dos primeras existen diferencias significativas en el grado de ajuste o desajuste según la comarca considerada, lo que indica que estos aspectos de la dinámica organizacional no se distribuyen de modo homogéneo en el conjunto de la provincia.

Desde la perspectiva de las trabajadoras sociales de los ESB, existe una falta de equidad en las relaciones de la organización con su personal. En el discurso de los grupos se hace patente un sentimiento de que la organización no tiene un verdadero interés por el bienestar de su personal en el largo plazo. Destaca el papel fundamental que se atribuye a los responsables políticos de las organizaciones en este orden de cosas. Apreciaciones de la misma naturaleza son recogidas por Balloch *et al.* (1999) en el Reino Unido al recoger el papel desempeñado por los políticos entre las fuentes de estrés más mencionadas en los Servicios Sociales. El intrusismo político en las actividades del profesional denota falta de confianza y de respeto hacia las trabajadoras sociales, elementos clave para mantener su nivel de compromiso respecto al trabajo y la organización. Ello es explicado en parte porque a las diferentes formas con las que los responsables políticos interfieren en la actividad profesional parece subyacer la idea de que el abordaje de los asuntos de naturaleza social es ante todo una cuestión de “predisposición” y de “sentido común”, más que una actividad requiere la cualificación profesional adecuada. Se recurre, por tanto, a la “naturalización” de esta forma de ayuda profesional.

La falta de equidad se relaciona también con el área de recompensas. Se traduce en el trato parcial con los empleados, el favoritismo, las oportunidades de promoción basadas en la discrecionalidad y no en los méritos y la inexistencia de procedimientos de reclamación eficaces y justos.

El volumen de trabajo es otro de los elementos negativos más mencionados en la vida de las organizaciones. En opinión de las trabajadoras sociales, la carga de trabajo actual en la organización no puede ser manejada adecuadamente con los recursos humanos disponibles. El trabajo se ha vuelto más intenso, requiere más dedicación y es más complejo. Ello indica que hay mucho trabajo que hacer, en muy poco tiempo y con muy pocos recursos. Esta sobrecarga de trabajo es utilizada en numerosas ocasiones para explicar las características que ha adoptado hoy el Trabajo Social en los ESB: la intervención con individuos es la predominante y se trabaja con objetivos asistenciales y a partir

de demandas únicamente explícitas. El volumen de trabajo provoca también una doble sobreimplicación en los profesionales, emocional y horaria.

El valor destacado que las trabajadoras sociales atribuyen al volumen de trabajo como causa de desajustes en el contexto laboral y de reducción en la calidad de los servicios indica que las organizaciones están fallando en los sistemas de apoyo dispuestos para que las profesionales puedan hacer frente a las demandas derivadas del trabajo. Por un lado, los déficits se manifiestan en los recursos humanos de los ESB, no sólo trabajadoras sociales, sino también otras ocupaciones que realicen el trabajo administrativo y las funciones de filtro de la demanda dirigida a las trabajadoras sociales. Por otro lado, las organizaciones no parecen haber previsto sistemas de apoyo para afrontar las demandas emocionales que este tipo de trabajo hace a los profesionales. Así, se menciona la ausencia de espacios de reflexión, debate e intercambio entre profesionales y también la inexistencia de servicios externos de supervisión a profesionales. Si bien los profesionales están motivados y preparados para la implicación emocional con otras personas, (de hecho, uno de los principios básicos del Trabajo Social plantea la necesidad y conveniencia de que las trabajadoras sociales tengan una implicación emocional controlada con los usuarios), este tipo de vinculación no puede ser mantenida de forma indefinida sin que el contexto laboral proporcione los sistemas de apoyo y recuperación adecuados. Ello coloca a las profesionales en una situación de vulnerabilidad emocional en el trabajo por la falta de un entorno laboral protector y también provoca que éstas adopten estrategias de intervención profesional más conservadoras, es decir, aquellas que prevén que no aumentarán su vulnerabilidad en el trabajo.

Estas apreciaciones acerca del incremento cualitativo y cuantitativo de la carga laboral, así como la asignación de tareas que no son propias de las trabajadoras sociales o la falta de apoyo administrativo que las realice y la ausencia de supervisión profesional, o la disminución de su calidad, son constantes observadas también en la mayor parte de las fuentes secundarias analizadas, nacionales (Consejo General, 2000a, 2000b; MTAS, 2007) e internacionales (ADSS, 2005; Balloch *et al.*, 1999; Herbert, 2003; NASW, 2004, 2005; Stephenson *et al.*, 2000), para hacer referencia a las características actuales del contexto laboral en el que es desempeñado el Trabajo Social.

El área de recompensa se caracteriza por la falta de reconocimiento extrínseco (económico o social) e intrínseco (satisfacción, seguridad) de las trabajadoras sociales por el trabajo que realizan. Sienten una falta de valoración y de recompensas equitativas por parte de la organización. Las trabajadoras

sociales experimentan esta falta de reconocimiento como infravaloración de su trabajo y de sí mismas.

Las organizaciones fallan en reconocer a las trabajadoras sociales mediante:

- El reconocimiento del valor intrínseco de su trabajo. Como señala Austin (2002), se trata de un tipo de trabajo que genera beneficios privados (para personas concretas) y también públicos (para el conjunto del municipio o para la sociedad). Pero, por el contrario, el trabajo en sí mismo tiene escaso reconocimiento. Ello se explica porque el Trabajo Social se “naturaliza”, convirtiéndolo en una cuestión de “ser” y no de “saber”. Por lo tanto, este tipo de trabajo es percibido como una actividad que cualquiera puede realizar si es “buena persona” y tiene “buenas intenciones”, y su valor intrínseco se devalúa.
- El reconocimiento social y económico que valore el trabajo realizado de forma justa respecto a otros profesionales de la organización o respecto a otros miembros del ESB.
- Las oportunidades de desarrollo de la carrera profesional, en términos de acceso a la formación y de promoción interna en la organización.

Esta sensación de escasa valoración del Trabajo Social se ve reforzada por: el escaso valor social atribuido a los usuarios de los Servicios Sociales, normalmente asociados a los sectores con mayores dificultades; la falta de reconocimiento de las trabajadoras sociales por parte de otros profesionales del ESB; y por el desconocimiento o la imagen distorsionada acerca de la profesión que manifiestan otros miembros de la organización y la propia sociedad. Este último aspecto es destacado también en las investigaciones realizadas en España (Consejo General, 2000b; MTAS, 2007), Estados Unidos (NASW, 2004) o Canadá (Stephenson *et al.*, 2000).

Por último, los valores organizacionales y profesionales no son congruentes, bien porque existen diferencias entre los valores de la organización y los valores de las trabajadoras sociales, bien porque la organización no practica los valores que declara. Ello implica que a las trabajadoras sociales se les asignen tareas triviales, no vinculadas específicamente a su profesión, y se les presenten conflictos éticos entre los valores que practica la organización y los que propugna su profesión o su escala personal de valores.

Esta incongruencia entre los sistemas de valores de la organización y de los profesionales es especialmente relevante en los Servicios Sociales pues se trata de organizaciones con una carga elevada de valores. Los desajustes afectan a los ideales y a las motivaciones de los profesionales respecto al trabajo. Son

bien ilustrados por la sensación que experimentan las trabajadoras sociales de coexistencia de un “doble mandato” respecto a su actividad laboral, que Barbero (2002) también recoge a partir de la comparación entre los discursos institucionales del Trabajo Social y las interpretaciones profesionales de las formas de hacer. Por un lado, un mandato organizacional, que prescribe “trabajar más y más rápido”. Por otro lado, un mandato profesional, que propone “trabajar mejor”.

Las trabajadoras sociales se perciben y son percibidas como “gestoras de recursos”, antes que como profesionales de la ayuda. Este fenómeno se ve reforzado porque la mayoría de las prestaciones son todavía de naturaleza graciable, y no derechos subjetivos. La determinación del acceso de los solicitantes a las mismas se basa en un “test de necesidad” que ha de ser realizado por las trabajadoras sociales, lo que las convierte en las principales administradoras de las prestaciones sociales. De este modo, que sienten que su trabajo forma parte más de un proceso administrativo que de un proceso de ayuda.

Al igual que en las tendencias observadas en Estados Unidos (NASW, 2004, 2005), Canadá (Stephenson *et al.*, 2000) y Reino Unido (Balloch *et al.*, 1999; ADSS, 2005), también han de realizar una cantidad importante de trabajo administrativo y no netamente profesional. Sin embargo, las tareas administrativas en uno y otro caso parecen ser de diferente naturaleza. En el contexto internacional, el trabajo administrativo parece derivarse de las crecientes exigencias de responsabilidad sobre la práctica profesional, que han conducido a la necesidad de realizar registros exhaustivos e informes periódicos sobre los casos y sobre las intervenciones, que, obviamente, sólo pueden realizar las propias trabajadoras sociales. En este terreno, la burocratización se convierte en una estrategia de la organización para introducir mecanismos de control de la calidad de los servicios profesionales. En el caso que nos ocupa, la naturaleza de este trabajo parece estar más relacionada con los trámites vinculados al acceso a las prestaciones materiales, para las cuales no siempre se requiere una valoración profesional. Por lo tanto, no respondería a una necesidad de la organización de velar por la calidad de los servicios que prestan los profesionales, sino que sería más bien una influencia de los modos de hacer las burocracias mecánicas públicas.

La diferencia de valores es fuente de conflictos éticos porque se espera que las trabajadoras sociales desarrollen una función de control social o que aborden las necesidades y problemas de las personas con recursos escasos o inexistentes.

En cualquier caso, el área de valores mostró un nivel de desajuste muy bajo entre las expectativas de las trabajadoras sociales y su realidad laboral. Ello puede estar indicando una derrota, todavía incipiente, del sistema de valores profesional o personal y una subordinación de éste a los valores de la organización. El propio discurso de los grupos reproduce la dicotomía de lealtades de los profesionales: a su profesión y a la organización empleadora. Esta derrota parece materializarse fundamentalmente mediante procesos de insensibilización ideológica, por los que los profesionales, vencidos por un cierto sentimiento de impotencia, acaban por concentrarse en los detalles técnicos del trabajo y no tanto en preocuparse por las consecuencias sociales y políticas de sus conductas en la organización, ante la contradicción que, como apunta Barbero (2002), subyace a la misión que les ha sido encomendada: tratar las desigualdades desde una perspectiva microsocia e individual. De hecho, no parecen estar actuando procesos de cooptación ideológica con la organización, con los que los profesionales redefinirían una misión profesional más consistente con la misión real de la organización, porque aflora fácilmente la diferencia de perspectivas de los profesionales y de la organización. Por otra parte, también parece indicar que está debilitándose la capacidad de las trabajadoras sociales para influir directa e indirectamente en la organización y para limitar los niveles de autoridad de los políticos y de otros responsables de los Servicios Sociales Generales, en tanto que profesionales cuya autoridad en la organización reside en su poder como expertas. La organización parece empezar a imponer su definición de objetivos sobre una profesión cuyas funciones en los ESB están débilmente reguladas, que está poco compactada como colectivo profesional y que es percibida como una actividad que cualquiera puede llevar a cabo.

Las áreas de la vida laboral en las que se produce un mayor ajuste entre expectativas del trabajador y realidad laboral indican una fortaleza de la organización, pues coinciden los intereses de ambos.

Desde la perspectiva de las trabajadoras sociales, el área de comunidad en las organizaciones de Servicios Sociales se caracteriza por contar con un clima social de buena calidad. Las trabajadoras sociales desempeñan su trabajo en grupos de apoyo basados en la ayuda, la colaboración, el contacto positivo con los colegas, el respeto, la sensibilidad, interés y apoyo a las necesidades de los compañeros.

Por un lado, se alude a los beneficios derivados del apoyo recibido por los compañeros del ESB y el propio equipo en términos de experiencia, ayuda directa, retroalimentación y crítica, contraste de opiniones, seguridad,

oportunidad de aprendizaje, etc. Por otro lado, se reconoce el apoyo procedente de los jefes inmediatos, situados entre los operadores y los responsables políticos, cuando consiste en la planificación, organización y distribución del trabajo del núcleo operativo y en liderar, dinamizar y actuar como elemento cohesionador del grupo. La calidad de este apoyo aumenta si dichos puestos son ocupados por profesionales que conocen los Servicios Sociales y las características y contenido de la actividad profesional de las trabajadoras sociales. En esta línea, por ejemplo, se manifiestan también las trabajadoras sociales locales de Gales (ADSS, 2005), al considerar como facilitadores de su trabajo el apoyo recibido de los compañeros y de la dirección.

Otra de las áreas donde se observa ajuste entre expectativas y realidad laboral se refiere al control de las trabajadoras sociales sobre su trabajo. Este control implica que tienen la capacidad de establecer prioridades en el trabajo cotidiano, seleccionar maneras de realizar el trabajo y tomar decisiones sobre el uso de los recursos.

El ajuste en esta área cobra una especial relevancia si tenemos en cuenta que la falta de control se asocia a elevados niveles de conflicto y de ambigüedad de rol y a una baja autonomía en el trabajo. Los dos primeros aspectos parecen estar presentes en el mandato organizacional y en las prácticas cotidianas de las trabajadoras sociales, como también constatan Stephenson *et al.* (2000) en Canadá. El principal conflicto de rol se refiere al encargo simultáneo y contradictorio para actuar como profesionales de ayuda pero también para vigilar y controlar a las personas o colectivos con los que trabajan. Este encargo aparece en varias ocasiones en los grupos y es realizado tanto por la organización, como por los compañeros del ESB o del resto de la organización, e incluso impregna la imagen social que predomina sobre el Trabajo Social. La ambigüedad de rol es bien ilustrada por la referencia recurrente a la falta de definición de los límites de la actividad profesional y a sus amplias responsabilidades (en el contexto de un sistema de protección social y unas organizaciones definidas precisamente por unos límites difusos sobre su alcance y contenidos) o al desempeño de un rol ambiguo en la organización (“la chica para todo”) que contribuye a desdibujar el verdadero perfil profesional y sus funciones. Ello implica algunas ventajas para la organización, apuntadas por Hasenfeld (1983): la responsabilidad es trasladada de la organización a las profesionales, pues son éstas las que, en ausencia de formalización organizacional de los comportamientos, deciden cómo ha de ser realizado el trabajo de manera discrecional y autónoma; la organización puede eludir la evaluación de los logros obtenidos del trabajo, y en su lugar, utilizar medidas extrínsecas (como las encuestas de satisfacción de usuarios o las encuestas sobre la percepción social de la orga-

nización), antes que mediciones rigurosas del grado de logro de los objetivos.

Pero los niveles de conflicto y ambigüedad de rol no parecen estar prevaleciendo sobre el grado de autonomía de las trabajadoras sociales para controlar su trabajo. Éstas, además, reconocen esta autonomía y flexibilidad como un elemento facilitador y motivador para el desempeño. La explicación la podemos encontrar en que la profesionalización de estas organizaciones hace que en el núcleo operativo se conserve una parte de autonomía suficiente para decidir cómo realizar el trabajo, cuyo origen reside en el control del conocimiento y la pericia por parte de los operadores profesionales, a pesar de las tendencias que se han observado para “naturalizar” la actividad profesional de las trabajadoras sociales. Además, si el tipo de intervención predominante es del tipo “aquí y ahora”, más reactivo que proactivo, las trabajadoras requieren contar con un nivel de autonomía que les permita decidir de manera inmediata el sentido y la intensidad de su intervención profesional.

Por último, cabe añadir que habitualmente la intervención se realiza tanto en contextos formales, los despachos, como en contextos no formales, como los domicilios de las personas con las que se trabaja. En estos contextos la intervención tiene lugar en marcos de privacidad profesional-usuario, en los que son los profesionales quienes tienen la parte más importante de control sobre su trabajo, pues la supervisión directa por parte de la organización resulta muy dificultosa.

Sin embargo, cabe hacer una reflexión de más amplio alcance, relacionada con los procesos de proletarianización de las profesiones señalados por Derber que recoge Finkel (1999). La sensación de control sobre el trabajo de las trabajadoras sociales parece derivarse sobre todo del elevado grado de autonomía y discreción que tienen para decidir cómo realizar el trabajo y no tanto de la inexistencia de problemas en la definición de su rol profesional. Pero a este respecto cabe destacar no sólo las ventajas que supone la autonomía para el desempeño profesional de las trabajadoras sociales, sino que disminuir el grado de regulación de las tareas profesionales y promover la autonomía, permiten a la organización, como plantea Hasenfeld (1983), ofrecer una definición de la actividad laboral, más bien una “no-definición”, que se ajuste en mayor medida a la percepción que las trabajadoras sociales sobre cómo debe ser su desempeño, para lo cual definen de manera imprecisa el rol profesional. Además, la preeminencia de la autonomía sobre el resto de aspectos que comprenden el control sobre el trabajo puede estar mostrando, de nuevo, un proceso de insensibilización ideológica respecto a la misión de la organización, antes que un proceso de cooptación, puesto que no se ocultan los diferentes sistemas de

valores y la diferente definición de la misión profesional que realizan las trabajadoras sociales, por un lado, y las organizaciones que las emplean, por otro.

La percepción de cada una de las áreas de la vida laboral (volumen de trabajo, control, recompensa, comunidad, equidad y valores) no se desarrolla de forma independiente a la del resto de áreas, hecho que da cuenta de la relación existente entre las diferentes áreas entre sí, y, por tanto, entre los ajustes o desajustes presentes en ellas, sino que están asociadas entre sí. Así, en la medida en que aumenta el grado de ajuste entre las expectativas de las trabajadoras sociales y su realidad laboral en una de las áreas, también aumenta de manera significativa y proporcional el grado de ajuste en el resto de áreas, y viceversa.

El área de control se asociaba fuertemente con la recompensa y con la equidad. También existía una fuerte vinculación entre la equidad, por un lado, y la recompensa y los valores, por otro. Estas asociaciones pueden ser explicadas porque en la equidad está incluida la práctica de valores como la imparcialidad, la honestidad y la justicia. Cuando éstos no forman parte del modo o de los criterios con los que se abordan de los asuntos y las relaciones laborales, tampoco están presentes como criterios guía en los sistemas de recompensas o como componentes del sistema de valores que realmente practica la organización. Al mismo tiempo, el grado de control sobre el trabajo y la equidad en el trabajo podrían estar siendo percibidas como formas de recompensas extrínsecas asociadas a las contribuciones realizadas al trabajo.

Para concluir, en varias áreas se observaron niveles de ajuste o desajuste significativamente diferentes en función del tamaño del grupo de trabajo y del grado de especialización horizontal y vertical del trabajo:

- El ajuste en el área de comunidad era mayor entre las trabajadoras sociales de equipos pequeños y entre aquellas cuyas organizaciones tenían un nivel bajo de división vertical del trabajo. Ello puede ser explicado porque ambos aspectos nos remiten a contextos laborales y organizativos de pequeño tamaño donde los grupos estarían constituidos por un número limitado de miembros, facilitando la interacción directa y no estimulando la creación de subgrupos que puedan diferenciarse y competir entre sí.
- El ajuste en las áreas de comunidad, control y recompensa era mayor entre las trabajadoras sociales cuyas organizaciones utilizaban algún mecanismo de especialización horizontal del trabajo. En este caso, el fenómeno que puede estar actuando para mejorar el ajuste entre expectativas y realidad laboral percibida por las trabajadoras sociales es inverso al anterior, es decir, los mecanismos de especialización horizontal del trabajo, además de contribuir a acotar el ámbito de tareas de las trabajadoras sociales, y

aumentar la percepción de recompensa, estaría dando forma a subgrupos de trabajo dentro de los ESB, creados formal o informalmente en consonancia con los criterios de especialización del trabajo, reduciendo el tamaño final del grupo, y aumentando el grado de ajuste en las áreas de comunidad y control sobre el trabajo.

Por lo que respecta al otro aspecto de la dinámica organizacional que hemos investigado en este trabajo, los procesos de dirección y gestión de la organización, hay que destacar que la valoración de la calidad del funcionamiento de todos ellos, con la excepción de la supervisión, se situó muy cercana al valor central de la escala, que indicaba la posición neutral o indiferente respecto a la cuestión abordada, lo que hace más que probable la existencia de problemas emergentes en dichos procesos.

Las trabajadoras sociales perciben que funcionan inadecuadamente los procesos de comunicación y de cohesión del grupo, aunque, como hemos indicado, en ambos casos en un nivel muy bajo.

Acerca del proceso de comunicación organizacional, se considera que existen déficit en el acceso y calidad de la información sobre la organización de que disponen las trabajadoras sociales, que afectan a la claridad y credibilidad de los mensajes.

Respecto a la propia organización municipal, la comunicación falla por la falta de coordinación con otros departamentos municipales, de modo que se desconocen actividades y servicios ofrecidos por el propio Ayuntamiento. Se ha de considerar aquí que en muchos municipios, los Servicios Sociales están ubicados físicamente en edificios específicos y no en la propia casa consistorial, hecho que contribuye a esta dificultad en el acceso a la información sobre la organización. A ello hay que sumar el que en algunos municipios, los Servicios Sociales se han descentralizado en unidades de trabajo territoriales, aspecto que en estos casos puede estar reforzando los déficit en los procesos de comunicación organizacional.

El funcionamiento inadecuado de los procesos de cohesión del grupo es probablemente uno de los resultados aparentemente más contradictorio de este trabajo. Esta inadecuación significa que las trabajadoras sociales perciben que existe una baja unión e identidad del grupo en el que trabajan a partir de valores compartidos por sus miembros. La contradicción reside en que la población estudiada apuntó que existía un buen ajuste en el área de comunidad, es decir, con la cantidad y calidad del apoyo recibido de compañeros y jefes inmediatos,

con la que este proceso además se asocia positivamente de manera muy fuerte.

Dado el bajo nivel de desajuste observado, más bien podemos interpretar este resultado como un indicio de erosión de la cohesión en los ESB. En primer lugar, hay que aclarar que la cohesión del grupo de trabajo se refiere más a la identidad y a la unión en torno a la tarea que a la basada en las interacciones personales. Así, en los discursos grupales se mencionan algunos elementos que pueden ser identificados como aspectos que podrían estar contribuyendo a este desgaste incipiente:

- Desde el punto de vista de la orientación del trabajo en equipo: lenguajes y criterios diferentes entre los distintos profesionales del ESB; las dificultades para definir un proyecto de trabajo común.
- Desde el punto de vista de la organización del trabajo: la sobrecarga de trabajo de las trabajadoras sociales respecto a otros profesionales del equipo; la responsabilidad de generar trabajo para el resto de profesionales que se atribuye a las trabajadoras sociales.
- Desde el punto de vista de los roles profesionales: la tensión en la delimitación de las funciones y competencias de los profesionales del ESB; los roles atribuidos por otros miembros del ESB a las trabajadoras sociales (controladora, gestora o secretaria), que se perciben como negativos; la falta de reconocimiento y valoración de las tareas de las trabajadoras sociales por otros miembros del ESB.

Por el contrario, las trabajadoras sociales consideran que en sus organizaciones funciona adecuadamente el proceso de supervisión. Ello significa que perciben un desempeño eficaz de su jefe inmediato, que les presta apoyo y que es sensible a sus necesidades y problemas en el trabajo. La explicación reside en razones similares a las planteadas para el apoyo positivo recibido por parte de los jefes inmediatos en el área de comunidad, con la que, además, el proceso de supervisión se asocia positivamente y con intensidad muy fuerte.

El otro proceso que se considera que funciona adecuadamente es el proceso de desarrollo de las habilidades del personal en la organización, aunque en un nivel muy bajo. Un funcionamiento adecuado de este proceso significa que la organización presta apoyo para el aprendizaje como parte de la cultura organizacional y tiene establecidos mecanismos de acceso a la formación continua. Además, presta apoyo y permite el desarrollo de nuevas destrezas en la ejecución del trabajo de sus profesionales.

Sin embargo, entre las trabajadoras sociales el funcionamiento adecuado se refiere más a las oportunidades que el trabajo ofrece para mejorar las habilidades

profesionales que al apoyo para la formación que presta la organización. Así, en el Trabajo Social tradicionalmente se ha atribuido un elevado valor al aprendizaje derivado de la experiencia, el “aprender haciendo”, y es esta oportunidad de aprendizaje en el puesto de trabajo la que tiene un peso fundamental en el desarrollo de las habilidades del personal, en detrimento de las oportunidades de aprendizaje derivadas del acceso a la formación continua promovidas por la organización. Este aspecto es de especial relevancia en una profesión que requiere una permanente actualización de los conocimientos para abordar una realidad social dinámica, y cuando la formación actúa como un factor motivador que estimula el compromiso con la organización.

El grado de funcionamiento adecuado o inadecuado de este proceso varió significativamente de acuerdo con la comarca considerada, apuntando a que se trata de un proceso de dirección y gestión que cuyo funcionamiento no es homogéneo en la provincia.

Al igual que ocurría en las áreas de la vida laboral, la percepción de la bondad del funcionamiento de cada uno de los cuatro procesos clave de dirección y gestión en la organización aumentaba en la misma proporción en que lo hacía la bondad del funcionamiento del resto de procesos, y a la inversa. Especialmente, la supervisión adecuada por parte de los jefes inmediatos estaba muy fuertemente vinculada con una buena calidad de la comunicación en la organización. Asimismo, esta supervisión adecuada de los jefes inmediatos se asociaba fuertemente a procesos adecuados de desarrollo de las habilidades del personal y a los de cohesión del grupo de trabajo. Estas asociaciones muestran la importancia del apoyo en la tarea y del apoyo emocional llevado a cabo por la línea media para facilitar el trabajo del grupo, fomentar la comunicación y lograr la cohesión entre los miembros del equipo.

Por otra parte, en los procesos de desarrollo de las habilidades del personal y de cohesión del grupo se hallaron diferencias significativas según el aspecto de la estructura que se considerara:

- En primer lugar, la cohesión del grupo y el desarrollo organizacional de las habilidades profesionales funcionaban adecuadamente en las organizaciones con menor nivel de especialización vertical del trabajo, frente a un funcionamiento inadecuado en aquellas que contaban con el mayor grado de división vertical del trabajo explorado en nuestro trabajo. Ello podría ser explicado por la existencia de una cercanía mayor entre operadores y responsables, y un conocimiento más directo del trabajo que se realiza, de modo que los responsables de la organización y de dicho proceso tendrían un conocimiento mayor de las necesidades del personal en

esas áreas, dada la baja división vertical del trabajo, que derivaría en una cercanía mayor entre operadores y responsables. Además, en los casos en los que no existe ningún nivel jerárquico intermedio entre los operadores y los responsables políticos probablemente el propio profesional tendría autonomía para tomar decisiones concernientes al área de desarrollo de habilidades, de ahí esta percepción del funcionamiento del proceso.

- En segundo lugar, la cohesión de grupo funcionaba adecuadamente en los equipos con un número más limitado de trabajadoras sociales de intervención directa, frente al funcionamiento inadecuado del proceso en los equipos con mayor dotación de trabajadoras sociales. Parece que en los equipos con más trabajadoras sociales, y por tanto, de mayor tamaño, se produce una erosión del espíritu de grupo probablemente relacionado con el desarrollo de procesos de diferenciación interna del equipo, de agrupación de los miembros en grupos informales o formales de menor tamaño y de competición entre ellos.
- En tercer lugar, los procesos de supervisión, desarrollo de habilidades y cohesión del grupo funcionaron más adecuadamente en organizaciones con algún tipo de especialización horizontal del trabajo apuntando a la bondad percibida de los encuestados respecto a las mejoras que esta forma de división del trabajo implica para el desarrollo del trabajo, del profesional y del grupo en el contexto laboral.

Por último, la asociación significativa de la mayoría de procesos de dirección y gestión con las áreas de la vida laboral da cuenta de la retroalimentación recíproca existente entre ambos aspectos de la dinámica organizacional. De este modo, cuando funcionan adecuadamente los procesos de dirección y gestión, existe un mayor ajuste percibido entre las expectativas de las trabajadoras sociales y su realidad laboral, y viceversa. La única excepción a esta tendencia se produjo en el área de volumen de trabajo. Ello estaría indicando que, en nuestra población de estudio, la calidad de la comunicación y de la supervisión de los jefes inmediatos es independiente del volumen de trabajo, y viceversa. Sin embargo, la carga actual de trabajo parece erosionar de forma incipiente los restantes procesos de gestión (desarrollo de las habilidades del personal y cohesión del grupo), con los que esta área se asoció de forma positiva y significativa, pero todavía baja.



## 2. LAS PERSONAS: EL PERFIL DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS EQUIPOS SOCIALES DE BASE.

### 2.1. Un trabajo “de mujeres”. El valor del trabajo de las mujeres.

En consonancia con las tendencias nacionales e internacionales, el Trabajo Social en los ESB es desempeñado mayoritariamente por mujeres, reproduciendo los patrones de división sexual del trabajo dominantes en nuestras sociedades. La presencia de los hombres realizando este tipo de trabajo todavía hoy sigue siendo marginal. En los ESB de la provincia de Alicante, sólo uno de cada diez son trabajadores sociales varones.

Sin embargo, mientras en las fuentes secundarias internacionales el porcentaje de mujeres oscila entre el 70 y el 80% del total (por ejemplo, Balloch *et al.*, 1999; Stephenson *et al.*, 2000), en España las mujeres rondan el 90% del total de trabajadores sociales de los ESB (por ejemplo, Consejo General, 2000a y esta investigación). Ello puede ser explicado por la persistencia de una fuerte asociación entre cuidado y género en nuestro país, según la cual los roles cuidadores son tradicionalmente atribuidos a las mujeres, no sólo en el ámbito doméstico, sino también en la esfera pública. Ello estaría actuando en la distribución por género de la profesión en los ESB por una doble vía: por un lado, reforzando el atractivo que para las mujeres tiene esta profesión orientada al trabajo de ayuda, y, por otro lado, limitando el acceso de los varones a la misma por su consideración como un tipo de actividad eminentemente “femenina”.

Así, el Trabajo Social en los ESB es desarrollado por mujeres, pero también para mujeres. Este sesgo de género tiene implicaciones en la valoración que se hace de dicho trabajo y en su reconocimiento social y organizacional. Así, se explicita que el trabajo desempeñado por las trabajadoras sociales en los municipios tiene una escasa valoración social y organizacional y un reconocimiento inferior al de grupos profesionales con el mismo nivel formativo e igual o inferior nivel de responsabilidad y, en ocasiones, también con un nivel educativo y una atribución de responsabilidades inferiores a los de las trabajadoras sociales.

El primer mecanismo que actúa en este orden de cosas es la jerarquización de las distintas profesiones, no sólo por la consideración de su estatus científico, sino también por la consideración del género dominante entre sus profesionales. De modo que el Trabajo Social, fuertemente vinculado al saber empírico, con un estatus inferior en la propia jerarquía del conocimiento, y desarrollado fundamentalmente por mujeres como consecuencia de división sexual del trabajo, se sitúa en las posiciones más bajas de la jerarquía en el “sistema de las profesiones” (Abbott, 1988). En los Servicios Sociales, esta baja posición profesional reside también en la naturalización de la actividad profesional. Prevalece la idea de que este tipo de actividad de cuidado y ayuda es una prolongación del trabajo de las mujeres en el espacio privado, en la vida familiar. De este modo, es una actividad “natural” que las mujeres realizan como parte de sus atribuciones de género, que está vinculada al “ser” y al “hacer”, como si de un oficio se tratara, y no al “saber”, en tanto que profesión con una disciplina propia. Por lo tanto, se considera que cualquiera puede realizarla. Las organizaciones públicas, en aplicación de las teorías de la burocracia, reconocen principalmente lo que se sabe, es decir, la cualificación que se considera necesaria para el desempeño del trabajo. En consecuencia, el trabajo de las mujeres se ve devaluado respecto al de otros grupos profesionales en la organización.

Pero, junto al anterior, actúa un segundo mecanismo cuando existen posiciones iguales en el sistema de las profesiones, por el que el estatus de la profesión está vinculado al estatus social y económico de las personas a las que se dirigen sus actividades profesionales. Este estatus social y económico de las personas usuarias de una organización tiene repercusiones sobre la valoración social de ésta y sobre la valoración de los profesionales que en ella trabajan. En el imaginario social, parece prevalecer una imagen residual del Trabajo Social, por la que sus intervenciones profesionales estarían dirigidas, casi en exclusiva, a los colectivos más desfavorecidos. Además, no hemos de olvidar que se trata de un trabajo realizado por mujeres fundamentalmente con mujeres, aunque estas, en muchos casos, sean portadoras de las necesidades de terceros o de toda la familia. Este segundo elemento incrementa la devaluación del trabajo de las trabajadoras sociales.

Un tercer elemento que contribuye a esta devaluación es la invisibilidad del trabajo. Como la mayor parte del trabajo realizado por las mujeres en el ámbito doméstico, el trabajo que las trabajadoras sociales realizan en los Servicios Sociales permanece en gran medida oculto. El trabajo en marcos de privacidad, la prevalencia de los enfoques individualizadores y asistenciales antes que los comunitarios, el reduccionismo a los sectores socialmente

más desfavorecidos del propio sistema público donde se realiza la actividad profesional, etc. contribuyen a aumentar el grado de invisibilidad del trabajo que se realiza. Y un trabajo del que se desconoce quiénes lo realizan y en qué consiste, con más probabilidad será objeto de minusvaloración, porque esta valoración se realiza a partir de las impresiones y de los estereotipos dominantes acerca de qué tipo de trabajo es y no sobre lo que realmente es.

## 2.2. La edad como activo y como riesgo.

La distribución por edad de la población estudiada muestra que se trata de un colectivo profesional joven. La mitad de la población tiene entre 33 y 42 años y su edad media ronda los 37 años. Además, las mujeres son significativamente mayores que los hombres en cuatro años, pues las primeras cuentan con una edad media de 38 años, mientras que los varones de 34, hecho que puede ser explicado porque la incorporación de varones a la profesión es un fenómeno todavía reciente, de ahí que los profesionales más veteranos sean mayoritariamente mujeres.

En términos comparados con las fuentes secundarias internacionales, los profesionales del Trabajo Social de los ESB son, por una parte, más jóvenes que sus homólogos en los países analizados y, por otra parte, la diferencia de edad entre sexos sigue una tendencia similar. La explicación del primero de los fenómenos puede ser encontrada en el desarrollo temprano de la profesión en el contexto internacional analizado y en el desarrollo en paralelo de sistemas públicos de protección social que requerían de profesionales cualificados para su puesta en práctica. La combinación de ambos factores hace que encontremos un porcentaje relevante de profesionales en activo en estos países cuya edad es superior a la edad máxima de los profesionales de los ESB, que actúa elevando la edad media del conjunto de la población. Respecto al segundo fenómeno, puede ser explicado por razones similares a las del caso español, sólo que el desarrollo temprano de la profesión en esos países y los cambios habidos en la atribución social de los roles de género pueden haber motivado una mayor incorporación de varones al Trabajo Social, aunque todavía baja.

Esta juventud constituye uno de los principales activos del Trabajo Social desempeñado en los ESB en la provincia y también de las organizaciones que los emplean. Los factores que hacen que la juventud media de las trabajadoras sociales de los ESB sea un aspecto positivo consideramos que son los siguientes:

- Desde el punto de vista de la formación, se trata de generaciones forma-

das en un corpus de conocimientos bastante homogéneo que facilitaría su integración en los ESB y el manejo de un sistema de teorías, conceptos e instrumentos comunes. Recordemos que los planes de estudios universitarios de la Escuela Universitaria de Trabajo Social, origen de la mayoría de las trabajadoras sociales de ESB, han sido sólo tres (1986, 1995 y 2000), que coinciden con las sucesivas oleadas de profesionales incorporados a los ESB que veremos más adelante.

- Desde el punto de vista de la actualización de los conocimientos, la formación académica se encuentra bastante cercana, lo que garantiza una vigencia relativa de los conocimientos adquiridos para abordar la realidad.
- Desde el punto de vista de la relación con el trabajo, los conocimientos adquiridos durante la formación académica están relativamente actualizados, pero no son suficientes para abordar los cambios acelerados que se observan en ésta, en términos de tipo y complejidad de las necesidades y problemas con los que tratar. Está población joven está sensibilizada respecto a la necesidad de formación continua y reciclaje para mantener un nivel de conocimientos y competencias acorde con las exigencias del trabajo. La juventud de las trabajadoras también se traduce en un menor grado de acomodación pasiva a los puestos de trabajo y en una mayor permeabilidad a los cambios que introduzcan mejoras e innovaciones en el contexto laboral.

Además, como se destacará más adelante, la estabilidad en el empleo de la mayoría de las trabajadoras sociales y la baja rotación externa en los puestos de trabajo originales hacen que las profesionales actuales sean también las profesionales futuras de los ESB, pues, en términos medios, tienen todavía por desarrollar más de la mitad de su vida laboral.

Sin embargo, la concentración de la edad de la mitad de la población en un intervalo de 9 años constituye también uno de los principales riesgos para las organizaciones de Servicios Sociales. Si adoptamos una perspectiva prospectiva, no se hace difícil observar que la sustitución de estas profesionales se iniciará aproximadamente transcurridos 20 años desde el momento actual, y en una década, la mitad de las actuales profesionales dejarán forzosamente sus puestos de trabajo por jubilación, si no lo hacen antes, acogiéndose a planes de jubilación anticipada, a un ritmo medio de desgaste anual de las plantillas en torno al 5%. Así, si situamos el inicio de este proceso en el momento en que el grueso de la población alcance los 60 años, entre 2024 y 2033 las organizaciones de Servicios Sociales de la provincia que emplean a trabajadoras sociales en los ESB deberán reclutar a la mitad de las plantillas para cubrir los puestos que hayan quedado vacantes.

Pero el riesgo no sólo procede de la pérdida numérica de profesionales sino también de que los que abandonen sus puestos de trabajo lo hacen con una formación, una experiencia y un conocimiento del entorno acumulados difícilmente sustituibles, si no se han previsto sistemas de incorporación anticipada de nuevos profesionales a los que puedan entrenar adecuadamente quienes se marchan.

Si bien, este aspecto que hemos considerado como un factor de riesgo, también podría ser tomado como un elemento positivo que garantiza la sustitución progresiva de las plantillas, en la valoración de su impacto no hemos de olvidar la situación de los municipios con una escasa dotación de trabajadoras sociales. Así, esta previsión de la alternancia futura de los profesionales cobra especial relevancia en el caso de las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios donde la mitad de los ESB están compuestos por una única trabajadora social, y también en los ESB de Ayuntamientos con esta misma característica. Por lo tanto, en estas organizaciones se agudizarían las consecuencias negativas de este relevo generacional de los profesionales si no se han dispuesto los mecanismos necesarios para minimizarlas.

El segundo de los factores que hace que la edad de las trabajadoras sociales sea un riesgo para las relaciones de éstas con el trabajo y para las organizaciones reside en el hecho de que la juventud también hace más vulnerables a las profesionales, al ser menos probable que hayan desarrollado mecanismos de adaptación y ajuste de sus expectativas a la realidad del contexto laboral. Recordemos que las profesiones del cuidado atraen a profesionales muy motivadas para la ayuda y con unas expectativas idealistas respecto a sus posibilidades de provocar cambios, pero la realidad laboral no siempre satisface estas expectativas, como han indicado los desajustes en la vida laboral antes mencionados.

De este modo, la juventud de las trabajadoras sociales se convierte en un factor de riesgo que hará que encontremos importantes niveles de agotamiento emocional y despersonalización en las profesionales más jóvenes, por el desajuste entre las expectativas de la profesional y su realidad laboral, que afecten a sus actitudes y sentimientos respecto al trabajo y a su satisfacción laboral.

Además, no se trata de profesionales noveles, sino que han superado la etapa inicial de incorporación al empleo, en la que el profesional recurre fundamentalmente a sus competencias conceptuales, basadas en el conocimiento declarativo o conceptual. Por el contrario, tienen un tiempo de

experiencia suficiente en el desarrollo de sus actividades profesionales en los ESB que las sitúa en una etapa de mantenimiento de los niveles de desempeño. En ella cobra importancia el conocimiento procedimental sobre el conceptual y los factores disposicionales sobre los conceptuales. Así, las motivaciones, los intereses y los valores del profesional son, en este momento, los que permiten mantener un nivel adecuado de desempeño.

Por último, la distribución por edad de las trabajadoras sociales muestra que una gran mayoría se encuentra en edad fértil<sup>44</sup> y que es probable que hayan tenido hijos desde que se incorporaron al trabajo<sup>45</sup>, lo cual tiene implicaciones sobre las organizaciones y sobre las propias trabajadoras sociales. En las organizaciones puede provocar discontinuidades en los proyectos iniciados, especialmente si consideramos que la mayoría de las plantillas están integradas por mujeres, que además pueden coincidir en el tiempo en el disfrute de sus permisos por maternidad o en las solicitudes de reducción de la jornada laboral para la crianza de los hijos. También puede influir en la estructura organizativa, haciendo que se opte por una configuración más plana, con menos niveles jerárquicos, por las presiones ejercidas por las propias trabajadoras sociales para no diferenciar unos niveles que no podrán ocupar (por los requerimientos de ese tipo de puestos y su necesidad de conciliar familia y trabajo) y por la dificultad para encontrar personas que ocupen temporalmente los puestos de dirección vacantes por motivos de maternidad, pues recordemos que se trata de organizaciones integradas en burocracias mecánicas públicas, donde por lo general los patrones de movilidad y promoción suelen ser rígidos y definitivos. En las trabajadoras sociales, la maternidad y crianza de los hijos afecta a sus patrones de carrera y promoción laboral en la organización y también a sus posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral, en definitiva, a su posición en la organización.

### 2.3. Antigüedad, rotación interna y dedicación: estabilidad.

La antigüedad de las trabajadoras sociales en los ESB discurre en paralelo al desarrollo cronológico de los Servicios Sociales Generales de los municipios. De este modo, la mitad de las profesionales se incorporaron a las organizaciones en la última década del siglo XX, coincidiendo con el despegue progresivo de los Servicios Sociales locales desde finales de los años 80, tendencia que se observa

44 El Instituto Nacional de Estadística (INE) establece la edad fértil en el intervalo de edad comprendido entre los 15 y los 49 años. Fuente: *Indicadores Básicos Demográficos del INE*. Página web: [www.ine.es](http://www.ine.es) (Fecha de consulta: 17/02/2006).

45 Hablamos de probabilidad porque este aspecto no ha sido explorado en nuestra investigación.

también entre las trabajadoras sociales de UTS de Aragón, Extremadura y Galicia (Consejo General, 2000a). Así, la antigüedad media en la organización es de 10 años y son muy poco numerosas las personas que se incorporaron a los ESB antes de 1986.

Comparadas con otros países, donde el proceso de desarrollo de los sistemas de protección que emplean a las trabajadoras sociales es anterior al acaecido en España, el tiempo de antigüedad en la organización o la experiencia laboral en este ámbito es similar a la observada en los ESB. Ello muestra que en el contexto internacional se producen elevados índices de abandono de la organización o de cambios del ámbito de intervención, mientras que en los ESB prevalece la tendencia a la permanencia en la organización empleadora y en el mismo ámbito de intervención, como apuntarán algunos resultados posteriores.

El análisis de la antigüedad en la organización por períodos de tiempo muestra oleadas sucesivas en la incorporación de estos profesionales de referencia a los ESB, coincidiendo con el desarrollo señalado de los Servicios Sociales.

Alrededor de la cuarta parte de las trabajadoras sociales se emplearon en su organización actual en cada uno de los siguientes períodos de tiempo: entre 1986 y 1990, entre 1991 y 1995 y entre 1996 y 2000. Cabe destacar que las incorporaciones recientes a las organizaciones corresponden a una de cada cuatro trabajadoras sociales, cuyo ingreso en los ESB se produjo después del año 2000. Estos resultados muestran una incorporación continuada de trabajadoras sociales a los ESB desde la implantación de los Servicios Sociales Generales en los municipios y hasta fechas recientes.

Por su parte, la antigüedad en los puestos de trabajo actuales fue ligeramente inferior al tiempo de permanencia en la organización, con una media de 7 años. Aunque la mitad de la población ocupaba su puesto de trabajo en el intervalo de tiempo entre 1993 y 2003, si se observa la distribución de la población por períodos de tiempo de 5 años, la mitad desempeñaba su puesto de trabajo desde fechas recientes, es decir, desde hacía menos de 5 años.

Tanto la diferencia entre el tiempo de antigüedad en la organización y en el puesto, como la asociación positiva entre ellas, mostraron que existía una tendencia a una baja rotación interna en los puestos de trabajo. En el primer caso, porque de existir mecanismos de rotación en los puestos de trabajo, la diferencia en el número de años de antigüedad sería mucho mayor, o, de no existir ninguno, prácticamente nula. En el segundo caso, porque el tiempo

en la organización se incrementaba en la misma proporción que lo hacía el tiempo en el puesto. Estos fenómenos se ven reforzados por la persistencia de un porcentaje relevante de organizaciones en las que no existe ningún mecanismo de división horizontal del trabajo entre las trabajadoras sociales, de modo que la rotación interna entre puestos de la misma organización no es posible porque todas las trabajadoras sociales tienen atribuidas las mismas tareas. De este modo, la mitad o más de las trabajadoras sociales ocupaba los puestos originales para los que fueron contratadas por la organización.

A pesar de la tendencia anterior, también se observa que existen grados variables de rotación interna en los puestos de trabajo si la antigüedad en el puesto se relaciona con la antigüedad en la organización. De este modo, la antigüedad en la organización era superior a la antigüedad en el puesto en proporciones que oscilaban entre una décima parte y casi la mitad de los casos, dependiendo del período de antigüedad en la organización que se considerara. De ellos cabe destacar que, entre una cuarta parte y casi la mitad de los profesionales que se incorporaron a las organizaciones entre 1986 y 2000, ocupaban sus puestos actuales desde hacía menos de 5 años. Éste puede ser considerado un indicador reciente de dinamismo en las estructuras de puestos de las organizaciones y de procesos de rotación interna en las mismas.

Las plantillas de trabajadoras sociales en los ESB son relativamente estables, ya que alrededor de dos tercios de las personas encuestadas están vinculadas a la organización mediante una relación laboral estable, contractual o funcionarial. Así, en la medida en que aumentaba la edad, también se incrementaba la antigüedad en la organización y en el puesto, reforzando esta tendencia de estabilidad relativa de las plantillas de trabajadoras sociales de los ESB.

El porcentaje de estabilidad de las plantillas es ligeramente superior al observado en las UTS de Aragón, Extremadura y Galicia (Consejo General, 2000a) y bastante inferior al 96% de Gales (ADSS, 2005). Por tanto, parece que los ESB siguen tendencias similares a otras zonas del Estado, pero difieren de las de algunos países de nuestro entorno de los poseemos datos.

Pero el hecho también relevante es que más de un tercio de las trabajadoras sociales están contratadas temporalmente, mediante la fórmula de interinidad o de contrato temporal. Esto significa que, aunque una buena parte de las organizaciones ha optado de modo significativo por dotar de estabilidad a los ESB, al contar con profesionales de referencia fijos en sus plantillas, todavía existe en porcentaje elevado de temporalidad en el empleo de estas profesionales en los ESB. Ello puede estar influyendo en la consolidación de

este tipo de servicios en la organización municipal y afectando a la motivación y a la calidad de las relaciones interpersonales en el equipo, en definitiva, a la calidad del trabajo y del servicio prestado.

Por último, respecto a la duración de las jornadas laborales establecidas por la relación laboral que las trabajadoras sociales mantienen con la organización, la mayoría de ellas tienen una dedicación a tiempo completo, como también ocurrió en las UTS de Aragón, Extremadura y Galicia (Consejo General, 2000a) y en el Reino Unido (Balloch *et al.*, 1999; ADSS, 2005). No obstante, todavía casi una de cada diez profesionales tiene una jornada laboral a tiempo parcial en la organización empleadora. Este último fenómeno podría ser explicado por dos tipos de razones: desde la perspectiva de las organizaciones, podría ser consecuencia de una estimación errónea de las necesidades reales de personal antes que de una previsión ajustada de sus recursos humanos; desde la perspectiva de las trabajadoras sociales, podría ser una estrategia utilizada para conciliar la vida laboral con la vida familiar, que haría que estas profesionales no presionaran a la organización para incrementar su jornada laboral.

Estos resultados muestran la clara apuesta de las organizaciones de Servicios Sociales Generales por contar con trabajadoras sociales con una dedicación suficientemente amplia para el desarrollo de los programas de prestaciones básicas que son de su competencia. Sin embargo, como se observó en el apartado relativo al contexto laboral, esta apuesta no parece ser suficiente para abordar el volumen de trabajo actual en los ESB, pues hay mucho que hacer y poco tiempo para hacerlo.



### 3. JERARQUIZANDO LAS INTERVENCIONES EN LA ORGANIZACIÓN: DIMENSIONES ESTRUCTURALES SIGNIFICATIVAS, ÁREAS SENSIBLES Y PUNTOS DE INTERVENCIÓN PARA LA MEJORA.

Los resultados obtenidos permiten también establecer los puntos donde es necesario introducir cambios en la vida y funcionamiento de las organizaciones, orientados a su mejora.

Para la identificación de los aspectos de las organizaciones que indican las oportunidades potenciales de intervención para introducir mejoras hemos atendido a tres criterios:

- A las diferencias significativas existentes en las áreas clave de la vida laboral y en los procesos de dirección y gestión en función de las características estructurales de la organización.
- A las correlaciones significativas existentes entre las áreas de la vida laboral y los procesos de gestión, que nos permiten identificar los puntos de intervención.
- Al grado de desajuste existente en las áreas de la vida laboral.

En ninguno de los dos primeros criterios se puede afirmar que exista causalidad entre unas variables y otras, pero sí que dichas diferencias o correlaciones nos muestran elementos significativos de la estructura y de la dinámica organizacionales a ser tenidos en cuenta en intervenciones futuras para la mejora.

Para la selección de las áreas y los puntos de intervención en la dinámica organizacional, hemos seguido los criterios propuestos por Leiter y Maslach (2000a).

#### 3.1. Dimensiones estructurales significativas.

Las variables de la estructura de la organización respecto a las cuales se observaron diferencias significativas entre la población de estudio en las áreas de la vida laboral y en los procesos de dirección y gestión fueron el tamaño del

grupo de trabajo, el número de trabajadores sociales de intervención directa del equipo y el grado de especialización horizontal y vertical del trabajo de las trabajadoras sociales, en el sentido señalado cuando se analizaron con detalle dichas áreas y procesos organizativos.

**Cuadro 11.** Elementos estructurales significativos para la mejora de las organizaciones de SS.SS.

		Elementos estructurales significativos
<b>ÁREAS DE LA VIDA LABORAL</b>	<i>Volumen de trabajo</i>	---
	<i>Control</i>	Especialización horizontal
	<i>Recompensa</i>	Especialización horizontal
	<i>Comunidad</i>	Tamaño del grupo de trabajo
		Especialización horizontal
		Especialización vertical
	<i>Equidad</i>	---
<i>Valores</i>	---	
<b>PROCESOS DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN</b>	<i>Supervisión</i>	Especialización horizontal
	<i>Comunicación</i>	---
	<i>Desarrollo de habilidades del personal</i>	Especialización horizontal
		Especialización vertical
	<i>Cohesión del grupo</i>	Número de trabajadores sociales
Especialización horizontal		
	Especialización vertical	

### 3.2. Áreas sensibles.

Las áreas sensibles para la mejora de las organizaciones de Servicios Sociales se han identificado seleccionando las áreas de la vida laboral donde se observaban los mayores desajustes.

Desde el punto de vista de los ajustes y desajustes en las áreas clave de la vida laboral, las principales fortalezas de las organizaciones se sitúan en las áreas de comunidad y de control. Sin embargo, los desajustes existentes en el resto de áreas indican una debilidad de las organizaciones, es decir, áreas de la vida laboral donde existen problemas significativos desde la perspectiva de las trabajadoras sociales de los ESB. Los desajustes se producen, por este orden, en la equidad, en el volumen de trabajo, en la recompensa y en los valores. Por lo tanto, el área de equidad es el área laboral en la que se produce el principal desajuste.

**Cuadro 12.** Áreas sensibles de la vida laboral para la mejora de las organizaciones de SS.SS.

	Áreas sensibles
<b>PRINCIPAL DESAJUSTE</b>	Equidad
	Volumen de trabajo
<b>OTROS DESAJUSTES</b>	Recompensa
	Valores

### 3.3. Puntos de intervención para la mejora de las organizaciones de Servicios Sociales.

Leiter y Maslach (2000a) consideran también que el análisis de las correlaciones más importantes entre las áreas de la vida laboral y los procesos de dirección, con independencia del tamaño concreto de éstas, contribuye a destacar las prácticas de dirección y gestión que tienen mayor potencial para servir de base a un cambio organizacional significativo.

En nuestra investigación, las correlaciones más fuertes entre las áreas laborales y los procesos organizativos eran las siguientes:

- El volumen de trabajo con el proceso de desarrollo de habilidades del personal, con una asociación positiva moderada.
- El control sobre el trabajo con la supervisión de los jefes inmediatos, mediante una asociación positiva fuerte.
- La recompensa con la supervisión de los jefes inmediatos, por medio una correlación positiva moderada.
- La comunidad con los procesos de cohesión del grupo de trabajo, a través de una asociación positiva muy fuerte.
- La equidad con el proceso de desarrollo de habilidades del personal, con una correlación positiva fuerte.
- Los valores con el proceso de desarrollo de habilidades del personal, mediante una asociación positiva moderada.

Se observa que la fuerte cohesión de grupo se asocia de manera destacada con sistemas de apoyo en el trabajo de alta calidad, mientras que unos procesos de supervisión adecuados se relacionan con aumentos de la sensación de control sobre el trabajo y con un incremento moderado de la percepción de estar siendo reconocido por las contribuciones realizadas al trabajo. Por último, el desarrollo de las habilidades de las personas empleadas se vincula de manera relevante a la sensación de un trabajo justo y equitativo en el trabajo

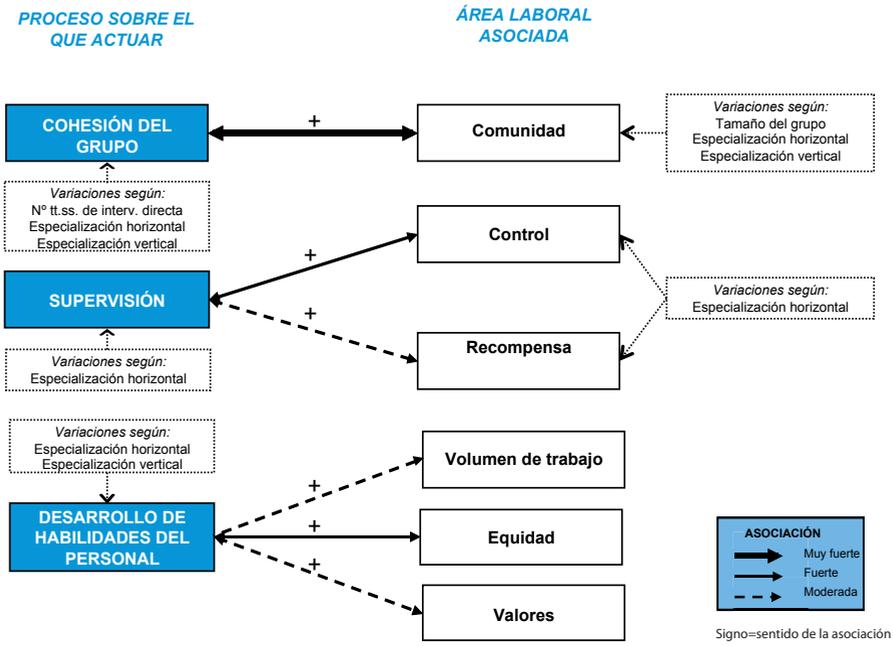
y de forma moderada a la percepción de disponer de un volumen de trabajo manejable y un sistema de valores personales y profesionales más congruente con la organización.

**Cuadro 13.** Puntos de intervención en los procesos de dirección y gestión organizacional según el área laboral.

	<b>Puntos de intervención</b>
<i>Volumen de trabajo</i>	Desarrollo de habilidades del personal
<i>Control</i>	Supervisión
<i>Recompensa</i>	Supervisión
<i>Comunidad</i>	Cohesión del grupo
<i>Equidad</i>	Desarrollo de habilidades del personal
<i>Valores</i>	Desarrollo de habilidades del personal

Si relacionamos estos puntos con las áreas a las que se refieren y con las variables estructurales en relación a las cuales en unos y en otras se han detectado variaciones significativas, podemos observar un panorama más complejo que sirve de orientación acerca de las intervenciones necesarias y los aspectos de la dinámica organizacional con los que están relacionadas:

**Figura 5.** Orientaciones para la intervención en la mejora de las organizaciones de SS.SS.





## 4. JERARQUIZANDO LAS INTERVENCIONES EN EL TERRITORIO: COMARCAS EN RIESGO.

La amplia descentralización de los Servicios Sociales requiere contar con información sobre las características y distribución territorial de los fenómenos estudiados en este trabajo. Además, las intervenciones de mejora de las organizaciones de Servicios Sociales es difícil que puedan iniciarse simultáneamente en todo el territorio provincial. Por ello es necesario contar con algún criterio para priorizar en qué lugares urge iniciar dichas actuaciones. Los resultados de esta investigación también arrojan luz sobre este aspecto.

Para la determinación de las comarcas prioritarias donde iniciar la intervención se ha hecho uso del procedimiento de trillaje. En primer lugar, se han clasificado y ordenado las comarcas en tres grupos (comarcas de alto riesgo, comarcas de riesgo moderado y comarcas de bajo riesgo), de acuerdo con los niveles de ajuste/desajuste de las áreas de la vida laboral y de funcionamiento adecuado/inadecuado de los procesos de dirección y gestión alcanzados en cada una de ellas, con respecto al punto medio de la escala de medición, el cual indica un mínimo ajuste y desajuste del área y un funcionamiento neutro del proceso. Para ello se ha hecho uso de los resultados comarcales incluidos en el análisis cuantitativo.

Este criterio parece más ajustado que recurrir a jerarquizar cada comarca en relación con su posición respecto la media provincial, pues si bien aporta interesantes datos comparativos no objetiva de modo tan claro como el criterio que hemos utilizado si dicha posición relativa muestra un déficit en el área o proceso en cuestión.

En segundo lugar, se han jerarquizado las comarcas incluidas en el grupo de alto riesgo según el número de indicadores que acumularan en las áreas de la vida laboral y en los procesos de dirección y gestión y, junto a éste, según el número relativo de profesionales afectados respecto al total de la comarca y según el número de profesionales potenciales beneficiarios de la intervención.

De acuerdo con estos criterios, podemos establecer una tipología jerarquizada de comarcas, divididas en tres grupos:

- Comarcas de alto riesgo: se caracterizan por un desajuste de la vida laboral y un funcionamiento inadecuado de los procesos de dirección y gestión.
- Comarcas en riesgo moderado: son las comarcas que se sitúan con valores muy próximos al valor central de la escala, tanto por encima como por debajo de ésta, en el grado de ajuste de la vida laboral y en el funcionamiento de los procesos de dirección y gestión.
- Comarcas de riesgo bajo: son los territorios caracterizados por el ajuste en la vida laboral y un funcionamiento adecuado de los procesos de dirección y gestión.

Los resultados de esta investigación se distribuyen comarcalmente, con arreglo a los criterios de clasificación mencionados, como se recoge en el cuadro que sigue:

**Cuadro 14.** Clasificación de las comarcas según el funcionamiento de las áreas de la vida laboral y de los procesos de dirección y gestión

	Comarcas de alto riesgo	Comarcas en riesgo moderado	Comarcas de riesgo bajo	
<b>ÁREAS DE LA VIDA LABORAL</b>	Volumen de trabajo	L'Alcoià El Comtat L'Alacantí Baix Vinalopó	Marina Alta Marina Baixa Vinalopó Mitjà Baix Segura	Alt Vinalopó
	Control	L'Alcoià	Marina Alta Marina Baixa L'Alacantí Alt Vinalopó Baix Vinalopó Baix Segura	El Comtat Vinalopó Mitjà
	Recompensas	Marina Alta L'Alcoià L'Alacantí	Marina Baixa El Comtat Alt Vinalopó Baix Vinalopó Baix Segura	Vinalopó Mitjà
	Comunidad	---	Marina Baixa L'Alcoià L'Alacantí Alt Vinalopó Baix Vinalopó Baix Segura	Marina Alta El Comtat Vinalopó Mitjà
	Equidad	Marina Baixa L'Alcoià L'Alacantí Baix Segura	Marina Alta El Comtat Alt Vinalopó Vinalopó Mitjà Baix Vinalopó	---
	Valores	Marina Alta L'Alcoià Baix Vinalopó	Marina Baixa El Comtat L'Alacantí Alt Vinalopó Baix Segura	Vinalopó Mitjà
<b>PROCESOS DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN</b>	Supervisión	---	Marina Alta Marina Baixa L'Alcoià L'Alacantí Alt Vinalopó Baix Vinalopó	El Comtat Vinalopó Mitjà Baix Segura
	Comunicación	Marina Alta L'Alcoià	Marina Baixa L'Alacantí Alt Vinalopó Baix Vinalopó Baix Segura	El Comtat Vinalopó Mitjà
	Desarrollo de habilidades del personal	Baix Vinalopó	Marina Alta Marina Baixa L'Alcoià L'Alacantí Baix Segura	El Comtat Alt Vinalopó Vinalopó Mitjà
	Cohesión del grupo	L'Alcoià	Marina Baixa L'Alacantí Alt Vinalopó Vinalopó Mitjà Baix Vinalopó Baix Segura	Marina Alta El Comtat

Desde el punto de vista de la jerarquización de las comarcas según el número de indicadores de alto riesgo que acumulen, podemos señalar que una intervención que pretenda centrarse en los aspectos relativos a las áreas clave de la vida laboral, debería dirigirse, por este orden, a L'Alcoià, L'Alacantí, la Marina Alta y el Baix Vinalopó, pues son las que aparecen entre las comarcas en situación de riesgo con desajustes en más de una de las áreas de la vida laboral. Es de destacar que entre todas las comarcas, L'Alcoià es la única que muestra desajustes en cinco de las seis áreas. Además, en tres de las comarcas restantes se observan desajustes en una de las áreas (Marina Baixa, El Comtat y Baix Segura).

Si, por el contrario, la intervención pretende poner su principal énfasis en los procesos de dirección y gestión, entonces la comarca en mayor riesgo es L'Alcoià, en la que se observa un funcionamiento inadecuado de dos de los cuatro procesos clave (comunicación y cohesión del grupo). También se observan problemas en el funcionamiento de uno de los cuatro procesos de dirección en la Marina Alta y el Baix Vinalopó.

Si la intervención a desarrollar tiene la intención de abordar conjuntamente tanto la mejora de la vida laboral como de los procesos de dirección y gestión, las comarcas-diana, por su situación de mayor riesgo respecto al conjunto de la provincia, son, por este orden, L'Alcoià, que está presente entre las comarcas de alto riesgo en siete de los diez indicadores utilizados para jerarquizar, la Marina Alta, L'Alacantí y el Baix Vinalopó, que presentan déficit en tres de los diez indicadores. En último lugar se sitúan las comarcas de la Marina Baixa, El Comtat y el Baix Segura, que aparecen entre las comarcas de alto riesgo en sólo uno de los indicadores.

Aunque una intervención sobre una organización, en primer lugar, ha de abordar al conjunto de profesionales de la misma, no es menos cierto que en el caso de los Servicios Sociales Generales y los ESB, las trabajadoras sociales son el profesional básico de los mismos y también el más numeroso. Por ello, es conveniente utilizar un criterio adicional de jerarquización de las intervenciones de mejora de la organización tomando en consideración el número de trabajadoras sociales afectadas y el de beneficiarios potenciales de una futura intervención de las comarcas de alto riesgo:

- Desde el punto de vista de las personas afectadas, es decir, considerando el porcentaje de población de la que se tienen datos directos, una intervención centrada en las áreas de la vida laboral, en los procesos de dirección o que combine ambos aspectos debería dirigirse prioritariamente a L'Alcoià, pues las trabajadoras sociales participantes en la investigación

representaron el 100% de las existentes en los ESB de la comarca.

- Desde el punto de vista de los beneficiarios potenciales de una intervención en la comarca, las comarcas prioritarias varían en función del aspecto que pretenda abordar la intervención: si es la vida laboral, las comarcas-diana según sus destinatarios potenciales serían L'Alacantí y el Baix Vinalopó, por ser las más numerosas en este tipo de trabajadoras; si son los procesos de dirección y gestión, las comarcas serían el Baix Vinalopó y la Marina Alta; por último, si se piensa en una intervención combinada sobre ambos aspectos, las comarcas serían L'Alacantí y el Baix Vinalopó.



## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEJORA

En este apartado final se da cuenta de los logros alcanzados por la investigación y de los principales descubrimientos hallados. Para ello, se presentan las principales conclusiones que pueden extraerse de los resultados del estudio, incluyendo el contraste de las hipótesis de la investigación, así como de las alternativas de mejora que estos resultados sugieren, formuladas como recomendaciones.



# 1. CONCLUSIONES.

La primera conclusión general que podemos extraer de nuestra investigación es la *importancia del contexto laboral en el desempeño profesional de los ESB*, y más específicamente entre las trabajadoras sociales, su profesional de referencia, actuando como facilitador u obstaculizador para un ejercicio profesional adecuado.

En segundo lugar, la existencia de *rasgos comunes en las características del desempeño profesional de las trabajadoras sociales tanto en el contexto nacional como internacional*. De estos rasgos podemos destacar, por su carácter recurrente, los siguientes:

- Se trata de una actividad laboral llevada a cabo mayoritariamente por mujeres.
- La profesión es desconocida o prevalece un estereotipo social negativo de ella, y ello afecta a su valoración social.
- En la actualidad su desempeño implica asumir un elevado volumen de trabajo. Los cambios que afectan a la actual carga de trabajo son tanto cualitativos como cuantitativos.
- Se asignan a las trabajadoras sociales tareas que no son propias del Trabajo Social.
- También se produce una creciente burocratización de los modos de hacer, mediante la realización de una cantidad considerable de tareas de carácter administrativo.
- Los servicios de supervisión de las trabajadoras sociales son inexistentes o los que existen son de mala calidad.

Sin embargo, las características del desempeño de las trabajadoras sociales de los ESB se distinguen del contexto internacional, en cuanto a que:

- Las trabajadoras sociales carecen de espacios de reflexión sobre la propia práctica profesional y también de servicios de supervisión para afrontar los costes emocionales del trabajo.
- Las tareas administrativas que les son asignadas están muy relacionadas con las necesarias para el acceso a los recursos y no tanto con el registro, la sistematización y la transmisión de información sobre su trabajo.

En los apartados siguientes se mencionan conclusiones más detalladas que se pueden extraer de nuestro trabajo.

### 1.1. Sobre el contexto laboral de los Equipos Sociales de Base.

Desde la perspectiva de la estructura de las organizaciones de Servicios Sociales, podemos concluir que *las trabajadoras sociales de los ESB trabajan mayoritariamente en Ayuntamientos, en organizaciones y equipos de Servicios Sociales de tamaño mediano*. Respecto al número de trabajadoras sociales del ESB, no existe una tendencia general claramente predominante. Sí se constata que a medida que el tamaño de la organización es menor, también es menor el número de trabajadoras sociales de que está dotado el equipo. También es resaltable que, siendo el profesional de referencia de los Servicios Sociales Generales, un 10% son la única trabajadora social del ESB,

En cuanto a la complejidad de la estructura de las organizaciones de Servicios Sociales, se ha observado que:

- *Existe una tendencia a la especialización horizontal del trabajo*. En los equipos con más de una trabajadora social, la mayoría de ellas tienen especializadas horizontalmente sus tareas en el ESB, fundamentalmente siguiendo un criterio combinado según el tipo de necesidad/problema de que se trate y el sector de población al que afecte. Aunque destaca el hecho de que una cuarta parte de ellas no tienen divididas horizontalmente las tareas entre las diferentes trabajadoras sociales que componen el equipo. Esta forma de división del trabajo es más frecuente cuando los Servicios Sociales son prestados por los Ayuntamientos y, como tendencia general, cuando el tamaño de la organización y del equipo es mayor. Además, aporta ventajas a la organización y a sus profesionales en términos de eficacia y control sobre el trabajo.
- *Existe una tendencia a una baja especialización vertical del trabajo*. La especialización vertical del trabajo en la organización es escasa, porque la mayoría de las trabajadoras sociales está ocupada en organizaciones que sólo han diferenciado un único nivel jerárquico. Esta división del trabajo es más probable que se dé en los Ayuntamientos y cuando aumenta el tamaño de la organización. Así, las organizaciones de Servicios Sociales muestran una fuerte tendencia a conservar estructuras planas que han sido explicadas por factores atribuibles a la organización (grado de complejidad horizontal, poder profesional, costes y pérdida de profesionales de atención directa) y a las propias trabajadoras sociales, en tanto que son el grupo profesional mayoritario en los Servicios Sociales Generales, por razones

relacionadas con su posición crítica respecto a los puestos directivos y por las barreras invisibles que pueden estar actuando sobre sus patrones de promoción laboral.

Por tanto, podemos concluir que *las organizaciones de Servicios Sociales están sometidas a tres tipos de tensiones en la definición de su estructura organizacional y en los mecanismos de regulación y coordinación del trabajo de sus miembros*: la primera se orienta a la adopción o mantenimiento de una estructura orgánica y al uso de mecanismos informales de coordinación; la segunda se dirige al establecimiento de una estructura profesionalizada y a la utilización de la estandarización de habilidades de los miembros del núcleo operativo para regular su comportamiento en la organización; la tercera está orientada a configurar la organización como una burocracia mecánica pública y al uso de la estandarización interna y externa de los procesos o procedimientos de trabajo.

Como resultado, *encontramos tres tipos de configuraciones estructurales híbridas entre las organizaciones de Servicios Sociales: estructuras simples, burocracias profesionales y estructuras en transición entre ambos tipos*. Son configuraciones híbridas porque todas ellas están influidas, en mayor o menor medida, por la tercera de las tensiones señalada, esto es, la que tienden a configurar estructuras rígidas y procedimientos de trabajo estandarizados, en tanto que están integradas en organizaciones públicas municipales o supramunicipales de mayor tamaño.

En las estructuras simples el tamaño de la organización y el de sus unidades es pequeño, cuentan con una o dos trabajadoras sociales, no existen mecanismos de división horizontal del trabajo entre ellas y la especialización vertical es inexistente o empieza a diferenciarse de manera incipiente. Es la configuración típica de las Mancomunidades o Agrupaciones de municipios y de los Ayuntamientos más pequeños.

En las burocracias profesionalizadas, el tamaño de la organización y de sus unidades es mayor que en las anteriores son organizaciones de pequeño tamaño, cuentan con el mayor número de trabajadoras sociales en cada unidad o ESB (más de cuatro), se ha especializado horizontalmente las tareas de las diferentes trabajadoras sociales, y se observa un grado de división vertical del trabajo moderado, concreada en más de un nivel jerárquico. Es la forma estructural que adoptan los Ayuntamientos de mayor tamaño de la provincia.

Entre ambas se sitúan las estructuras en transición que presentan rasgos intermedios entre los de las estructuras simples y las burocracias profesionales.

Son las que se encuentran en mayor medida entre los Ayuntamientos de tamaño medio.

Respecto a la dinámica de las organizaciones, se puede concluir que existen una serie de fortalezas y debilidades del contexto laboral que, además, interactúan entre sí. Entre *los puntos fuertes del contexto laboral de las trabajadoras sociales se encuentran las áreas laborales de comunidad y control sobre el trabajo y los procesos de supervisión y desarrollo de las habilidades del personal:*

- Respecto a las áreas laborales señaladas, el ajuste observado en la primera garantiza un clima social adecuado y unos sistemas de apoyo entre los miembros del ESB necesarios para el desempeño del trabajo. La segunda implica fundamentalmente que las trabajadoras sociales conservan un grado sustancial de autonomía para decidir cómo realizar el trabajo.
- Respecto a los procesos mencionados, en el primero de ellos, las trabajadoras sociales reconocen la bondad del apoyo prestado por sus jefes inmediatos, que además se vincula a una buena calidad de la comunicación organizacional, al desarrollo de sus habilidades y a la cohesión del grupo de trabajo; en el segundo caso, los aspectos positivos de dicho proceso se refieren fundamentalmente a las oportunidades de aprendizaje que se derivan de la experiencia antes que a las oportunidades de formación que ofrece la organización.

*Las principales debilidades del contexto laboral en las organizaciones de Servicios Sociales son la falta de equidad, la sobrecarga de trabajo, la falta de reconocimiento del trabajo y el conflicto entre valores organizaciones y profesionales o personales de las trabajadoras sociales y el funcionamiento inadecuado de los procesos de comunicación organizacional y de cohesión del grupo de trabajo:*

- Respecto a las áreas laborales indicadas, por un lado, las organizaciones están fallando en proporcionar un trato justo a estas profesionales y un adecuado reconocimiento de las contribuciones que realizan con su trabajo, por razones vinculadas a la “naturalización” de sus actividades profesionales, a la escasa valoración de las personas usuarias de los Servicios Sociales y de las profesionales que con ellos trabajan, y al desconocimiento o la imagen distorsionada que tiene la sociedad sobre esta profesión. Por otro lado, la carga cualitativa y cuantitativa de trabajo actual parece superar de manera relevante la que puede ser manejada por una profesional, traducándose en una sobreimplicación emocional y en horas de trabajo, y, por lo tanto, en el aumento de la vulnerabilidad profesional. Una parte significativa de la sobrecarga de trabajo se refiere a la atribución de numerosas tareas de naturaleza administrativa, no propias del Trabajo Social, vinculadas por lo general a aspectos administrativos

relacionados con el acceso a los recursos sociales. Por último, el conflicto de valores entre profesionales y organización ilustra la divergencia entre ambos sistemas de valores. Estos desajustes en la vida laboral pueden ser relacionados con el tipo de relación profesional-usuario que el modelo de Servicios Sociales vigente prescribe, con las características gratificables de la mayor parte de la cartera de recursos sociales, a la falta de apoyo administrativo y con la propia definición de la práctica profesional realizada por la organización.

- Respecto a los procesos señalados, el primero de ellos muestra la existencia de carencias en el acceso y en la calidad de la información sobre la organización sobre los que está influyendo el elevado grado de descentralización física de los Servicios Sociales, y en especial, de los ESB, que los desconectaría de los flujos de información municipal. En el segundo caso, indica la erosión incipiente de la cohesión de los ESB en torno a la tarea, y no tanto en relación con las interacciones personales, por razones atribuibles a las divergencias respecto a la orientación del trabajo del equipo, a las formas no equitativas de organización y distribución del trabajo entre sus miembros o a las tensiones para definir el espacio profesional de éstos.

## 1.2. Sobre el perfil del profesional de referencia de los Equipos Sociales de Base: las trabajadoras sociales.

En los ESB, *el Trabajo Social es ejercido mayoritariamente por mujeres*. Ello se explica por la vinculación de este tipo de trabajo a los estereotipos de género que atribuyen el cuidado en la esfera privada a las mujeres, y que se proyecta en la esfera pública mediante la división sexual del trabajo y la segregación de las ocupaciones por razón de género.

*El predominio de las mujeres en el Trabajo Social desarrollado en los ESB se traduce en una escasa valoración social y organizacional y un reconocimiento desigual respecto a otros grupos profesionales con un nivel educativo y de responsabilidad equivalente*. Ello se explica por tres procesos que actúan de manera complementaria: primero, la jerarquización de las distintas profesiones según el estatus ocupado en la jerarquía del conocimiento científico y según el sexo dominante en ellas, que coloca al Trabajo Social en las posiciones más bajas del sistema de profesiones; segundo, un efecto derivado del estatus social y económico y el sexo mayoritario de las personas con las que esta profesión trabaja; en último lugar, la invisibilidad de este trabajo realizado por y para mujeres.

*La edad de las trabajadoras sociales de los ESB es un activo pero también un riesgo:*

- Como activo, la juventud de las trabajadoras sociales (su edad media ronda los 37 años) implica la cercanía de su formación de base, la relativa actualización de sus conocimientos, una mayor conciencia de la necesidad de reciclaje y actualización y una relación con el trabajo menos rígida y más permeable a los cambios.
- Como riesgo, por un lado, la juventud también supone un riesgo más alto de baja satisfacción laboral y de burnout porque es menos probable que las trabajadoras sociales hayan desarrollado mecanismos de adaptación al contexto laboral y a las características del trabajo, cuando, con una experiencia media de 10 años en la organización, son los factores disposicionales (motivación, intereses y valores hacia el trabajo) los que permiten mantener unos niveles de desempeño adecuados. Por otro lado, su distribución por edad muestra que de aquí a 20 años y en apenas una década, entre 2024 y 2033, la mitad de las trabajadoras sociales de los ESB dejará sus puestos por haber alcanzado la edad de jubilación, a un ritmo anual del 5%.
- También hay que destacar la situación en plena edad reproductiva de estas profesionales y la probable existencia de hijos. Ello que afecta a las actividades y estructura de las organizaciones y a los patrones de carrera de las trabajadoras sociales y sus posibilidades de conciliación de familia y trabajo.

Las trabajadoras sociales se han incorporado progresivamente y de forma continuada a los Servicios Sociales, en paralelo a la creación y desarrollo de éstos en los municipios. Es significativo que todavía hoy, una de cada cuatro trabajadoras sociales se ha incorporado a los Servicios Sociales en los últimos 5 años.

En términos genéricos, se puede afirmar que *el empleo de las trabajadoras sociales en los ESB está caracterizado por una significativa estabilidad*, pero con algunos rasgos singulares que afectan a este patrón general:

- Existe una baja rotación interna de las trabajadoras sociales en las organizaciones de Servicios Sociales, como muestra la escasa diferencia entre la antigüedad media en la organización y en el puesto, la asociación positiva entre ambas y la persistencia de un buen número de organizaciones que carecen de división horizontal del trabajo entre estas profesionales. Sin embargo, se constata también la existencia de indicadores recientes de rotación interna y dinamismo en la estructura de dichos puestos en grados variables.
- Las plantillas de trabajadoras sociales son relativamente estables, pero todavía más de un tercio de ellas mantienen una relación laboral temporal

con la organización empleadora, lo cual tiene efectos sobre la consolidación de este tipo de servicios públicos y se traduce en niveles significativamente inferiores de satisfacción con las relaciones interpersonales entre los miembros de los ESB.

- La duración de las jornadas confirma el patrón general de estabilidad al ser, en su mayoría, jornadas a tiempo completo. Sin embargo, no podemos dejar de destacar que, en un contexto definido por la sobrecarga de trabajo, una de cada diez trabajadoras sociales tiene una jornada laboral a tiempo parcial.

### 1.3. Sobre las relaciones entre estructura y dinámica de las organizaciones de Servicios Sociales.

La exploración detallada de las relaciones entre el contexto laboral y el desempeño profesional de las trabajadoras sociales ha estado guiada, en primer lugar, por las hipótesis formuladas en la presentación de esta investigación. De acuerdo con ellas y en términos generales, podemos afirmar que:

- El grado de ajuste percibido entre expectativas y realidad en algunas áreas clave de la vida laboral varía significativamente según algunas de las características estructurales de la organización.
- El grado de funcionamiento adecuado de algunos procesos clave de dirección y gestión de la organización varía significativamente según algunas de las características estructurales de la organización.
- La valoración de la mayoría de áreas de la vida laboral está relacionada significativamente con el funcionamiento percibido de la mayor parte de procesos de dirección y gestión de la organización.

De modo más concreto, podemos dar por verificados parcialmente varios aspectos de los formulados en nuestras hipótesis de partida, donde se relacionaban las áreas de la vida laboral y los procesos de dirección y gestión entre sí y con la estructura de la organización:

- *El grado de ajuste percibido entre expectativas y realidad en las áreas clave de la vida laboral es significativamente menor en las organizaciones con un mayor grado de especialización vertical de funciones, y mayor cuando existe una especialización horizontal de las funciones asignadas a los diferentes trabajadores sociales.* La primera afirmación se verifica en nuestra población de estudio únicamente en el área de comunidad, mientras que la segunda es cierta para las áreas de control, recompensa y comunidad.
- *El grado de funcionamiento adecuado de los procesos clave de dirección y gestión de la organización es significativamente menor en las organizaciones con un mayor grado de*

*especialización vertical de funciones, o cuando existe una especialización horizontal de las funciones asignadas a los diferentes trabajadores sociales.* La primera proposición se confirma en el caso de los procesos de desarrollo de las habilidades del personal y de cohesión del grupo de trabajo. La segunda parte de la hipótesis se ha verificado para tres de los cuatro procesos: supervisión, desarrollo de habilidades del personal y cohesión del grupo.

- *Un mayor ajuste en las áreas de la vida laboral está relacionado significativamente con un mejor funcionamiento de los procesos clave de dirección y gestión, y viceversa, un menor ajuste en las áreas de la vida laboral está relacionado con un peor funcionamiento de los procesos clave de dirección y gestión.* Ello se confirma en nuestro trabajo para todas las áreas y todos los procesos, con la excepción del volumen de trabajo respecto a los procesos de supervisión y de comunicación.

Por el contrario, nuestra investigación ha refutado parcialmente nuestras hipótesis iniciales en algunos de los aspectos incluidos en ellas. En nuestra población de estudio no es cierto que:

- *El grado de ajuste percibido entre expectativas y realidad en las áreas clave de la vida laboral es significativamente menor en las organizaciones de gran tamaño, y mayor cuando el equipo de trabajo tiene un tamaño medio o cuando en él existe más de un trabajador social.* Además, en el caso del área de comunidad según el tamaño del grupo de trabajo se producía la tendencia inversa a la planteada en la hipótesis, es decir, el ajuste en el área de comunidad era significativamente mayor en los equipos más pequeños.
- *El grado de funcionamiento adecuado de los procesos clave de dirección y gestión de la organización es significativamente menor en las organizaciones de gran tamaño, y mayor cuando el equipo de trabajo tiene un tamaño medio, o cuando en él existe más de un trabajador social.* En el caso del proceso de cohesión del grupo según el número de trabajadores sociales del ESB es necesario hacer la matización de que, si bien, no había diferencias significativas entre los equipos de un solo trabajador social y el resto, sí se observó un funcionamiento significativamente más adecuado en los equipos con cuatro trabajadores sociales respecto a aquellos que contaban con más de cuatro.

## 2. RECOMENDACIONES.

Estas recomendaciones toman como referencia fundamental los resultados obtenidos y su discusión.

### 2.1. Cambios en la organización.

En la parte final de la discusión de los resultados de la investigación se han identificado con profusión algunos elementos que nos indican la conveniencia de prever o introducir cambios en las organizaciones, así como orientaciones sobre dónde y en qué intervenir.

En el área de los recursos humanos:

- Las organizaciones de Servicios Sociales han de *prever adecuadamente el relevo generacional* que tendrá lugar dentro de 20 años. Para ello, es conveniente que recluten con antelación un número suficiente de trabajadoras sociales para que la transmisión de aprendizajes y experiencia de las profesionales que cesen en su actividad a las profesionales noveles esté garantizado.
- Es necesario *aumentar el número de personas empleadas en los ESB*. El perfil necesario no se limita a incrementar el número de trabajadoras sociales, para disminuir las ratios profesional/usuarios, sino también el personal administrativo, para descargar de tareas administrativas las actividades profesionales. Unos y otros contribuyen a hacer manejable el volumen de trabajo.
- Los *puestos de dirección o coordinación de los ESB* son un elemento de apoyo de los profesionales y de desarrollo de sus habilidades y también actúan como elementos cohesionadores de los grupos de trabajo. Contribuyen a aumentar la sensación de control sobre la tarea y al reconocimiento por el trabajo realizado. Las organizaciones deberían considerar la conveniencia de incorporar y reforzar este tipo de figuras en los ESB.

En el área de organización del trabajo, las organizaciones deberían:

- Establecer *mecanismos de especialización horizontal del trabajo* entre las trabajadoras sociales de los ESB, de manera generalizada. Esta forma de división del trabajo permite a estas profesionales reducir la ambigüedad de rol asociada al Trabajo Social en los ESB al acotar su acción profesional en ellos a una parcela de la realidad determinada por el tipo de problema o necesidad a abordar y/o el sector de población al que afecte, y permitirles profundizar en ella. También posibilita establecer rotaciones entre los diferentes puestos, que pueden contribuir a afrontar los estresores vinculados a tipos específicos de tareas. No olvidamos que la especialización horizontal del trabajo está vinculada con el número de trabajadoras sociales del ESB, por lo que, de nuevo, es necesario incrementar su número.
- Estimular la *consolidación de grupos de trabajo* en los Servicios Sociales, pues el apoyo entre los miembros del equipo mantiene una relación positiva con el desempeño. En este aspecto tiene especial relevancia el número de personas necesarias para constituir el equipo, la calidad de los mecanismos de apoyo entre ellas, la función de la persona coordinadora para estimular y apoyar el trabajo y la cohesión del grupo y el resto de condiciones del contexto laboral que contribuyen a “hacer equipo” (espacios de reunión, tiempo para el trabajo conjunto, etc.).
- En ausencia de una regulación de las profesiones común a todo el sistema de Servicios Sociales, déficit que Subirats constata también a escala estatal (MTAS, 2007), las organizaciones deberían *definir operativamente las funciones* de los diferentes profesionales de los ESB más allá de los descriptores generales que se utilizan para la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo en muchas de estas organizaciones.

En el área de las recompensas, la investigación ha mostrado la conveniencia de que las organizaciones de Servicios Sociales, y también las organizaciones municipales de las que forman parte, establezcan *sistemas de méritos* para reconocer el trabajo que realizan las trabajadoras sociales o revisen los existentes. Estos mecanismos para reconocer su trabajo han de considerar:

- Por un lado, los méritos diferenciales existentes entre las propias trabajadoras sociales. Ello permite establecer patrones de carrera y de promoción entre las trabajadoras sociales de los ESB, hoy inexistentes, que no pasen necesariamente por la promoción interna hacia puestos directivos, como única posibilidad de promoción profesional dentro de la organización. Facilita mantener a profesionales expertos en el núcleo operativo pero reconociendo específicamente su pericia y conocimientos mediante un sistema de puestos y salarios.
- Por otro lado, los méritos diferenciales o comparados con otros

grupos profesionales de la organización, con un nivel educativo y de responsabilidad equivalente, al objeto de evitar situaciones de injusticia y de desigual reconocimiento.

Por último, el análisis comarcal sugiere que las intervenciones han de ser iniciadas en las dos comarcas de la provincia en una situación de mayor riesgo: L'Alcoià y el Baix Vinalopó.

## 2.2. Formación, reflexión y supervisión.

Las características de las organizaciones hacen conveniente el desarrollo del personal mediante *planes de formación* comarcales o intercomarcales, sin perjuicio de aquellos municipios con capacidad para desarrollar planes de formación propios.

Los rasgos de esta formación deberían ser los siguientes:

- Como hemos mencionado, la demarcación territorial para la realización de la formación debería ser comarcal o intercomarcal.
- Sus objetivos no sólo se han de limitar al aprendizaje de habilidades o la adquisición de nuevos conocimientos, sino que la formación también debe crear, mantener y consolidar espacios de trabajo y reflexión y redes de apoyo intermunicipales en la comarca.
- Los contenidos deberían estar dirigidos no sólo a incrementar las habilidades más instrumentales de las trabajadoras sociales, sino también al desarrollo en profundidad de una base de conocimientos suficiente para abordar la realidad laboral.
- Los destinatarios deberían ser los equipos profesionales completos existentes en el territorio, sin que ello excluya la necesidad de desarrollar actividades formativas por perfiles profesionales específicos.
- Ha de tener un carácter periódico, como eje principal de un proceso de formación continua.
- La responsabilidad de su puesta en marcha debe recaer en las Administraciones públicas según las competencias que tienen atribuidas por la legislación vigente. En este sentido, sería especialmente relevante que la Conselleria de Benestar Social actuara como motor, con el apoyo de la Diputación Provincial de Alicante y con la cooperación de las entidades locales que prestan los Servicios Sociales.

Junto con los planes de formación, es necesario crear *espacios de trabajo conjunto y reflexión*, no sólo de los equipos como tales, sino también de las propias

trabajadoras sociales, pues recordemos que son el profesional de referencia y el más numeroso de los ESB. Estos espacios pueden adoptar la forma de Jornadas de trabajo, con una periodicidad superior a las actividades de formación, y han de poner el foco en el intercambio de experiencias y en la reflexión, orientados a la mejora del desempeño profesional y a la ruptura con el trabajo cotidiano. La necesidad de estos espacios es constatada también por Subirats en su estudio nacional de los Servicios Sociales de Atención Primaria (MTAS, 2007).

El desarrollo de este tipo de espacios debería ser promovido por los mismos agentes mencionados para la formación. Sería de especial relevancia contar también con las organizaciones colegiales correspondientes. En el Estado español, encontramos ejemplos de prácticas similares a las propuestas en Catalunya, donde bianualmente se celebran las *Jornades de Serveis Socials d'Atenció Primària*, organizadas por las organizaciones colegiales, con el apoyo de la Generalitat y el Ayuntamiento y Diputación de Barcelona. Ésta última organización también promueve en esta misma línea una *Escola d'Estiu de Serveis Socials*, cuya finalidad es ofrecer un espacio anual de formación e intercambio de experiencias en la provincia de Barcelona.

Por último, es acuciante la necesidad de *supervisión externa* de las trabajadoras sociales de los ESB, tanto para revisar las propias prácticas como para abordar los costes emocionales del trabajo que indican los niveles de burnout hallados. De nuevo, esta necesidad se halla a escala nacional en el reciente estudio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre los SS.SS. de Atención Primaria (MTAS, 2007).

Consideramos que esta supervisión debe ser realizada por profesionales externos a las propias organizaciones donde desarrollan su actividad laboral las trabajadoras sociales, al objeto de mantener la independencia y la confidencialidad respecto a las organizaciones empleadoras. Para ello, debieran colaborar los Ayuntamientos, Mancomunidades o Agrupaciones de municipios, la Conselleria de Benestar Social, la Diputación Provincial y la organización colegial. A modo de ejemplo ilustrativo de esta práctica, la Diputación de Barcelona ha sido una de las Administraciones públicas pioneras en la oferta de este tipo de servicio a las corporaciones locales como apoyo a la actividad profesional desarrollada en los Servicios Sociales municipales.

### 2.3. Buenas prácticas organizacionales.

Los resultados señalan a la conveniencia de identificar *estándares de buenas prácticas de las organizaciones empleadoras con las trabajadoras sociales*, que recojan aspectos del contexto laboral como la equidad, el volumen de trabajo, la supervisión interna y externa, la promoción profesional y la formación, la organización del trabajo, el salario y las prestaciones laborales, etc., como ya ocurre en países como Estados Unidos. La elaboración de estos estándares ha de ser promovida a partir del proceso de investigación correspondiente. En este sentido, la elaboración de estos estándares debería realizarse a partir de un trabajo de investigación externo, pero también interno. A estos efectos, puede ser útil una experiencia similar a la de los “círculos de comparación intermunicipal (*benchmarking*)”, desarrollada por la Diputación de Barcelona en el área de servicios de apoyo a la actividad profesional en los Servicios Sociales municipales.

En esta misma línea, una vez elaborados y difundidos, se podría incentivar a las organizaciones que los apliquen estableciendo algún tipo de premio o de acreditación de calidad que las reconozca.



## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2005), *Libro Blanco del Título de Grado en Trabajo Social (Borrador)*. Madrid, Agencia Española de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Página web: <http://www.aneca.es> (Fecha de consulta: 18/03/05).
- AA.VV. (2006), *Libro Blanco del Título de Grado en Trabajo Social*. Madrid, Agencia Española de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Página web: <http://www.aneca.es> (Fecha de consulta: 9/03/06).
- ABBOTT, A. (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago, Chicago University Press.
- ADSS-Cymru (2005), *Social Work in Wales: A Profession to Value. The report of the ADSS-led multi-agency group on the recruitment and retention of local authority social workers in Wales*. Cardiff, Association of Directors of Social Services. Página web: <http://www.allwalesunit.gov.uk> (Fecha de consulta: 28/08/2005).
- AECF (2003), *The Unsolved Challenge of System Reform: The Condition of the Frontline Human Services Workforce*. Baltimore (MD), The Annie E. Casey Foundation. Página web: <http://www.aecf.org> (Fecha de consulta: 27/03/2005).
- ALAMINOS CHECA, A. (1998), *Teoría y práctica de la encuesta. Aplicación en los países en vías de desarrollo*. Alicante, Club Universitario (1ª edición 1993).
- ALEMÁN BRACHO, M.C. (1991), *El Sistema Público de Servicios Sociales*. Granada, Impredisur.
- ALEMÁN BRACHO, M.C. (1996), “Régimen jurídico de los Servicios Sociales en España”, en ALEMÁN BRACHO, M.C. Y GARCÉS FERRER, J. (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI. Pp. 57-78.

- ALEMÁN BRACHO, M.C. (2002), “El sistema público de Servicios Sociales en España”, en FERNÁNDEZ GARCÍA, T. Y ARES PARRA, A. (coords.), *Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación*. Madrid, Alianza. Pp. 15-26.
- ALONSO SECO, J.M. Y GONZALO GONZÁLEZ, B. (1997), *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ANDER-EGG, E. (1989), *Técnicas de investigación social*. México, El Ateneo.
- APA (1994), *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders - Fourth Edition (DSM-IV)*. Washington D.C., American Psychiatric Association.
- APHSA (2001), *Child Welfare Workforce Survey: State and County Data and Findings*. Washington, D.C.: American Public Human Services Association. Página web: <http://www.aphsa.org> (Fecha de consulta: 27/03/2005).
- APHSA (2005), *Child Welfare Workforce Survey: State Agency findings*. Washington, D.C.: American Public Human Services Association. Página web: <http://www.aphsa.org> (Fecha de consulta: 27/03/2005).
- ARIAS, A.; DE LUCAS, F.; GUILLÉN, E. Y PÉREZ, D. (2004), “La definición de los Servicios Sociales en las Leyes de Servicios Sociales de «primera» y «segunda generación» en España”, en *Portularia. Revista de Trabajo Social vol. 4*. Pp. 507-518.
- AUSTIN, D.M. (2002), *Human Services Management. Organizational Leadership in Social Work Practice*. New York, Columbia University Press.
- BALLOCH, S.; MCLEAN, J. Y FISHER, M. (Eds.) (1999), *Social Services: Working under pressure*. London, National Institute for Social Work/The Policy Press.
- BALLOCH, S.; PAHL, J. Y McLEAN, J. (1998), “Working in the social services: Job satisfaction, stress and violence”, en *British Journal of Social Work*, 28(3). Pp. 329-350.
- BARBERO, J.M. (2002), *El Trabajo Social en España*. Zaragoza, Mira Editores.
- BELTRÁN, M. (1996), “Cinco vías de acceso a la realidad social”, en GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. Y ALVIRA, F. (Comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial (1ª

edición 1986). Pp. 19-49.

BUENO ABAD, J.R. (1988), *Servicios Sociales: Planificación y organización*. València, Mestral Llibres.

BUUNK, B.P. Y SCHAUFELI, W.B. (1993), “Burnout: A perspective from social comparison theory”, en SCHAUFELI, W.B.; MASLACH, C. Y TAREK, T. (Eds.) *Professional Burnout: Recent Developments in Theory and Research*. New York, Taylor & Francis. Pp. 53-69.

CASW (2004), *The impacts of working conditions on social workers and their practice: A CASW review of current literature and research*. Ottawa, Canadian Association of Social Workers-Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux.

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES (1993), “Dictamen sobre objetivos y funciones profesionales de los Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales”, en *Revista de Servicios Sociales y Política Social* n° 30. Pp. 9-11.

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE ESPAÑA (2000a), *La motivación-desmotivación de los trabajadores sociales*. Colección Materiales de Trabajo n° 60. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Autoedición de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia.

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE ESPAÑA (2000b), *Aproximación a la realidad profesional y formativa de los trabajadores sociales*. Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS.

CONSELLERÍA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1990), *Plan de Ordenación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana*. Valencia, Generalitat Valenciana.

CORRAL RUIZ, L. (1994), “Reflexiones sobre políticas de Intervención Social en los Municipios”. Ponencia presentada en el *I Congreso Nacional sobre el Sistema Público de Servicios Sociales en la Administración Local*. La Coruña, del

24 al 26 de marzo de 1994.

DRESSEL, P.L. (1992), "Patriarchy and Social Welfare Work", en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park, Sage Publications. Pp. 205-223.

EDWARDS, R.L. Y YANKEY, J.A. (Eds.) (1991), *Skills for Effective Human Service Management*. Washington, DC, National Association of Social Workers.

ETZIONI, A. (1964), *Modern Organizations*. Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall.

FEMP (1992), *Las necesidades de formación en los Servicios Sociales Municipales*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.

FINKEL, L. (1999), "¿Qué es un profesional? Las principales conceptualizaciones de la sociología de las profesiones", en CASTILLO MENDOZA, C.A. (Coord.), *Economía, organización y trabajo*. Madrid, Pirámide. Pp. 197-228.

FORTUNE, A.E. Y REID, W.J. (1999), *Research in Social Work (3<sup>rd</sup> edition)*. New York, Columbia University Press (1<sup>a</sup> edición 1981).

GARCÍA PADILLA, M. (1990), "Historia de la Acción Social: Seguridad Social y asistencia, 1939-1975", en MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Centro de Publicaciones. Pp. 397-447.

GARCÍA SÁIZ, M. (2003), "Estructuras organizacionales", en GIL RODRÍGUEZ, F. Y ALCOVER DE LAHERA, C.M. (Coords.), *Introducción a la Psicología de las Organizaciones*. Madrid, Alianza. Pp. 137-177.

GIBELMAN, M. (2000), "Structural and Fiscal Characteristics of Social Service Agencies", en PATTI, R.J. (Ed.), *The Handbook of Social Welfare Management*. Thousand Oaks (CA), Sage. Pp. 113-131.

GILLESPIE, D.F. (2000), "Organizational Structure and Performance", en PATTI, R.J. (Ed.), *The Handbook of Social Welfare Management*. Thousand Oaks (CA), Sage. Pp. 155-168.

GIMÉNEZ BERTOMEU, V.M. (1997), "El trabajador social en la dirección

- de un Centro de Servicios Sociales”, en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social* n° 5. Pp. 259- 280.
- GIMÉNEZ BERTOMEU, V.M. (2002), “Tecnologías de la información, cambio e intervención social. Un ejercicio prospectivo sobre transformaciones, incertidumbres y retos para la acción social en la Sociedad de la Información”, en *Revista de Servicios Sociales y Política Social* n° 59. Pp. 21-46.
- GIMÉNEZ BERTOMEU, V.M. (2005), “Coordinar, coordinado, coordinando. Diagnóstico de la situación de la coordinación sociosanitaria entre los/as trabajadores/as Sociales de la provincia de Alicante”, en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social* n° 13. Pp. 323-368.
- GIMÉNEZ BERTOMEU, V.M. (2006), *El desempeño profesional de los/as trabajadores/as sociales y sus relaciones con el contexto laboral*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Alicante.
- GOBIERNO VASCO (1996), *Principales razones y consecuencias del “burnout” en los profesionales de los servicios de bienestar social de la Comunidad Autónoma vasca: Posibles vías de solución*. Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, B.(1996), “La utilización de los datos disponibles”, en GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. Y ALVIRA, F. (Comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial (1ª edición 1986). Pp. 245-273.
- GUILLÉN SADABA, E. (1996), “Los Servicios Sociales en Europa”, en ALEMÁN BRACHO, M.C. Y GARCÉS FERRER, J. (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI. Pp. 707-730.
- GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, M. (1990), “Crisis social y asistencia social en el último cuarto de siglo”, en MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Centro de Publicaciones. Pp. 161-191.
- HALL, R. H. (1983), *Organizaciones: estructura y proceso (Tercera edición)*. Madrid, Prentice-Hall (Edición original en inglés 1982).
- HALL, R. H. (1996), *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados (Sexta edición)*.

- México, Prentice-Hall (Edición original en inglés 1996).
- HASENFELD, Y. (1983), *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.
- HASENFELD, Y. (1992a), “Theoretical Approaches to Human Service Organizations”, en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park, Sage. Pp. 24-44.
- HASENFELD, Y. (1992b), “The Nature of Human Service Organizations”, en HASENFELD, Y. (Ed.), *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park, Sage. Pp. 3-23.
- HAYNES, K.S. (1989), *Women as Managers in Human Services*. New York, Springer.
- HERBERT, M. (2003), *Canadian Association of Social Workers Child Welfare Project: Creating conditions for good practice*. Ottawa, Canadian Association of Social Workers. Página web: <http://www.casw-acts.ca> (Fecha de consulta: 26/03/2005).
- HOLLAND, T. P. Y PETCHERS, M.K. (1987), “Organizations: Context for Social Service Delivery”, en NASW, *Encyclopedia of Social Work (18<sup>th</sup> edition)*. Silver Spring (ML), National Association of Social Workers. Pp. 204-217.
- IBÁÑEZ, J. (1992), *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*. Madrid, Siglo XXI (1<sup>a</sup> edición 1979).
- IBÁÑEZ, J. (1996), “Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas”, en GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. Y ALVIRA, F. (Comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial (1<sup>a</sup> edición 1986). Pp. 51-85.
- KAHN, A.J. Y KAMERMAN, S.B. (1987), *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI y Consejo Gral. de Colegios Oficiales de D.T.S. y AA.SS.
- KATZ D. Y KAHN R L. (1978), *The social psychology of organizations*. New York, Wiley (1<sup>a</sup> original 1966).
- KRAUSE, M. (1990), “La legislación sobre beneficencia y su práctica en el cambio de siglo”, en MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD

- SOCIAL, *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Centro de Publicaciones. Pp. 193-238.
- LEITER, M.P. Y MASLACH, C. (1999), “Six areas of worklife: A model of the organizational context of burnout”, en *Journal of Health and Human Services Administration*, 21(4). Pp. 472-489.
- LEITER, M.P. Y MASLACH, CH. (2000a), *Preventing burnout and building engagement: a complete program for organizational renewal*. San Francisco (CA), Jossey-Bass.
- LEITER, M.P. Y MASLACH, CH. (2000b), *Organizational Checkup Survey*. San Francisco (CA), Jossey-Bass.
- LEITER, M.P. Y MASLACH, C. (2004), “Areas of worklife: A structured approach to organizational predictors of job burnout”, en PERREWE, P.L. Y GANSTER, D.C. (Eds.), *Research in Occupational Stress and Well Being, Volume 3: Emotional and Physiological Processes and Positive Intervention Strategies*. Oxford, Elsevier. Pp. 91-134.
- LEITER, M.P. Y MASLACH, CH. (2005), *Banishing burnout. Six strategies for improving your relationship with work*. San Francisco (CA), Jossey-Bass.
- LEWIS, J.A.; LEWIS, M.D.; PACKARD, T. Y SOUFLÉE, F. (2001), *Management of human service programs (3<sup>rd</sup> edition)*. Belmont (CA), Wadsworth/Thomson Learning (1<sup>a</sup> edición 1983).
- LEWIS, J.A.; LEWIS, M.D. Y SOUFLÉE, F. (1991), *Management of human service programs (2<sup>nd</sup> edition)*. Pacific Grove, Brooks-Cole (1<sup>a</sup> edición 1983).
- LIGHT, P.C. (2003), *The Health of the Human Services Workforce*. Washington, D.C., The Brookings Institution. Página web: <http://www.brookings.edu> (Fecha de consulta: 27/03/2005).
- MARLOW, Ch. (2001), *Research Methods for Generalist Social Work (3<sup>rd</sup> edition)*. Belmont (CA), Wadsworth/Thomson Learning (1<sup>a</sup> edición 2000).
- MARTÍNEZ, M.A.; MIRA-PERCEVAL, M.T. y REDERO, H. (1996), “Sistema público de Servicios Sociales en España”, en ALEMÁN, M.C. Y GARCÉS, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI. Pp. 203-246.

- MASLACH, C. Y LEITER, M. P. (1997), *The truth about burnout. How organizations cause personal stress and what to do about it*. San Francisco (CA), Jossey-Bass.
- MASLACH, C.; SCHAUFELI, W.B. Y LEITER, M.P. (2001), “Job Burnout”, en *Annual Review of Psychology*, 52. Pp. 397-422.
- MAYNTZ, R. (1990), *Sociología de la organización*. Madrid, Alianza Editorial. (Edición original en alemán 1963).
- MEDINA TORNERO, M. (1996), “Organización de servicios Sociales”, en GARCÉS, J. Y ALEMAN, M.C. (Coord.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI. P. 403-474.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2000), *El Sistema Público de Servicios Sociales*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2002), *Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), *Los Servicios Sociales de Atención Primaria antes el cambio social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINTZBERG, H. (1989), *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires, El Ateneo (Edición original en inglés 1983).
- MINTZBERG, H. (1991), *Mintzberg y la dirección*. Madrid, Díaz de Santos (Edición original en inglés 1989).
- MINTZBERG, H. (1992), *El poder en la organización*. Barcelona, Ariel (Edición original en inglés 1983).
- MINTZBERG, H. (1995), *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel (Edición original en inglés 1979).
- MIRA-PERCEVAL PASTOR, M.T. (2004), “Evolución de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana”, ponencia a las *Jornadas Provinciales de Equipos Sociales de Base “Una mirada de futuro”*. Federació Valenciana de Municipis i Províncies. Altea, 24, 25 y 26 de noviembre de 2004.
- MORIARTY, J. (2004), *Main messages and bibliography from the NISW Workforce*

- Studies*. London, University of London (Social Care Workforce Research Unit of King's College) (1ª edición 2003).
- MOYLAN, D. (1994), "The dangers of contagion: projective identification processes in institutions", en OBHOLZER, A. Y ROBERTS, V.Z. (Eds.), *The unconscious at work. Individual and organizational stress in the human services*. London, Brunner-Routledge. Pp. 51-50.
- MUNDAY, B. (Ed.) (1993), *European Social Services*. Canterbury, University of Kent.
- NASW (2004), *Child Welfare Report*. Washington, D.C., National Association of Social Workers. Página web: <http://www.naswdc.org> (Fecha de consulta: 26/03/2005).
- NASW (2005), *Assuring the sufficiency of a frontline workforce: A national study of licensed social workers. Preliminary report*. Washington, D.C., National Association of Social Workers (Center for Workforce Studies). Página web: <http://www.naswdc.org> (Fecha de consulta: 26/03/2005).
- ORTÍ, A. (1996), "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo", en GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. Y ALVIRA, F. (Comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial (1ª edición 1986). Pp. 189-221.
- PAGE, W.J. (1988), "Organizational structure and service delivery arrangements in human services", en RABIN, J Y STEINHAUER, M.B. (Eds), *Handbook on human services administration*. New York, Marcel Dekker. Pp. 45-75.
- PASTOR GORDERO, M. (2004), "Panorámica actual de los Servicios Sociales Generales en la provincia de Alicante", ponencia a las *Jornadas Provinciales de Equipos Sociales de Base "Una mirada de futuro"*. Federació Valenciana de Municipis i Províncies. Altea, 24, 25 y 26 de noviembre de 2004.
- PEIRÓ, J. M. (1995), *Psicología de la organización*. Tomo 2. Madrid, UNED.
- PEIRÓ, J.M. Y MEDINA, M. (1996), "Aspectos psicosociales de la gestión de organizaciones de Servicios Sociales", en *IV Jornadas de Intervención Social*. Tomo 2. Madrid, INSERSO. Pp. 1147-1179.

- PFEFFER, J. (1991), "Organization theory and structural perspectives on management", en *Journal of Management*, 17 (4). Pp. 789-803.
- PORCEL, A. (1990), "La intervención del trabajador social en la planificación, gestión y desarrollo de los Servicios Sociales", en *Documentación Social* n° 79. Pp. 83-98.
- PORCEL, A. Y VÁZQUEZ, C. (1995), *La supervisión. Espacio de aprendizaje significativo. Instrumento para la gestión*. Zaragoza, Certeza/INTRESS.
- PORTER, L.W.; LAWLER, E.E. Y HACKMAN, J.R. (1975), *Behavior in organizations*. New York, McGraw-Hill.
- REDONDO DE LA SERNA, A. (Dir.) (1987), *Conceptos básicos del bienestar social: Seminario taxonómico del Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología*. Madrid, Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en CC. Políticas y Sociología.
- ROBERTS, V.Z. (1994), "The organization of work: contributions from open systems theory", en OBHOLZER, A. Y ROBERTS, V.Z. (Eds.), *The unconscious at work. Individual and organizational stress in the human services*. London, Brunner-Routledge. Pp. 28-38.
- RUBIO, M.J. Y VARAS, J. (1999), *El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, CCS (1ª edición 1997).
- RUBIOL, G. (1986a), "Servicios Sociales", en CASADO, D. (1994), *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid, Popular. Pp. 237-241.
- RUBIOL, G. (1986b), *Los servicios sociales I. Organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos*. Madrid, Siglo XXI y Consejo Gral. de Colegios Oficiales de D.T.S. y AA.SS.
- RUBIOL, G. Y VILÁ, A. (2003), *Marc històric dels serveis socials locals a Catalunya*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (2003), *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao, Universidad de Deusto (1ª edición 1996).
- SAIZ LLORET, M. (1988), "Els serveis socials d'atenció primària i

- secundària: una aproximació a la seva delimitació conceptual, interrelació i competències”, en AA.VV., *Delimitació, interrelació i competències entre l’atenció primària i la secundària*. Barcelona, Col·legi Oficial de D.T.S. i AA.SS. de Catalunya.
- SCHEIN, E.H. (1972), *Psicología de la organización*. Madrid, Prentice-Hall Internacional (Edición original en inglés 1970).
- SETIÉN, M.L. Y ARRIOLA, M.J. (1998), “Política social y Servicios Sociales”, en ALEMÁN, M.C. Y GARCÉS, J. (Coords.), *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill.
- SKIDMORE, R.A. (1990), *Social Work Administration (2<sup>nd</sup> edition)*. Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.
- SOCIAL CARE WORKFORCE RESEARCH UNIT (2003), *Social Care Workforce Research: Needs and priorities. Final Report of the Expert Seminar 15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup> May 2003*. London, University of London (Social Care Workforce Research Unit of King’s College).
- STEPHENSON, M.; RONDEAU, G.; MICHAUD, J.C. Y FIDDLER, S. (2000), *In Critical Demand: Social Work in Canada. Volume 1 - Final report*. Ottawa, Canadian Association of Schools of Social Work. Pàgina web: <http://www.cassw-access.ca> (Fecha de consulta: 26/03/2005).
- VALLÉS MARTÍNEZ, M.S. (2003), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, Síntesis (1<sup>a</sup> edición 1997).
- WEINER, M.E. (1990), *Human Services Management: Analysis and applications (2<sup>nd</sup> edition)*. Belmont (CA), Wadsworth.

## **LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA ESTÁTICA, DINÁMICA Y PROPUESTAS DE FUTURO**

Este trabajo presenta los principales resultados de una investigación empírica sobre las características de las organizaciones que prestan los Servicios Sociales de Atención Primaria, realizada en la provincia de Alicante. Proporciona información clave sobre su profesional básico (los trabajadores sociales), así como sobre la estructura (forma administrativa, tamaño, grado de división horizontal y vertical del trabajo, etc.) y la dinámica organizacional (áreas clave de la vida laboral y procesos clave de dirección y gestión) y sus relaciones entre sí y con el desempeño del trabajo en los Servicios Sociales. En síntesis, se trata de una mirada al contexto laboral de dichas organizaciones en tanto que éste tiene efectos en el cómo se desarrolla el trabajo en una organización.

